



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**ANA CLÁUDIA FERNANDES DE SOUZA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS: UM ESTUDO A PARTIR DO PROJETO MONOTRILHO  
DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA**

Salvador  
2021

**ANA CLÁUDIA FERNANDES DE SOUZA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS: UM ESTUDO A PARTIR DO PROJETO MONOTRILHO  
DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA**

Trabalho de conclusão de curso de  
graduação em Direito como requisito  
para obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Orientadora: Prof(a). Dra. Angela  
Maria de Almeida Franco

Salvador  
2021

**ANA CLÁUDIA FERNANDES DE SOUZA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS: UM ESTUDO A PARTIR DO PROJETO MONOTRILHO  
DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA**

Monografia apresentada como trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, requisito parcial para a obtenção do grau de bacharela em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 17 de junho de 2021

Banca examinadora

Angela Maria de Almeida Franco – Orientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

Celso Luiz Braga de Castro \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pernambuco  
Universidade Federal da Bahia

Samuel Santana Vida \_\_\_\_\_  
Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília.  
Universidade Federal da Bahia

*Dedico este trabalho à memória de minha mãe, provedora de todas as vitórias da minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por seu infinito amor e proteção em todos os passos dessa caminhada.

A minha mãe, Denízia Fernandes, por tudo: pelo companheirismo de uma vida inteira, pelos exemplos que me passou, pela mulher que me inspirou. Obrigada por acreditar nos meus sonhos, mãe! Você sempre estará viva em meu coração.

A Miguel, meu filho amado, pela paciência e maturidade de ter passado todos esses anos afastado da mãe.

A todas as mulheres da minha família, em especial minha vó, Enedina Fernandes, e tias Dalva, Rosa, Eliana e Meire pelo legado de luta e resistência.

Aos amigos e grandes irmãos, Madi, Fran, Dani, Rodrigo, Marcos, Amia e Andreia. Vocês tornaram o processo mais leve com risos, abraços, conselhos e amor. Muito Obrigada!

A minha orientadora e amiga, Angela Franco, pelos ensinamentos, paciência e carinho. Você é uma grande Mestra.

À Residência Universitária III da UFBA, espaço que generosamente me acolheu e abrigou nos anos da formação.

Ao Grupo de Pesquisa Lugar Comum (FAUFBA) por me ensinar os caminhos da pesquisa e da produção do saber.

Aos professores Celso Castro e Samuel Vida por aceitarem o convite e fazerem parte da banca examinadora deste trabalho.

A todos aqueles que de maneira direta e indireta possibilitaram essa rica experiência que foi viajar pelo mundo das humanidades, do direito e da justiça, meu muito obrigada!

*Aos pobres a pobreza? Com o Monotrilho, o que chega para a gente? Vai chegar o saneamento? Que desenvolvimento é esse? A obra do monotrilho é vendida como sinônimo de modernização do Subúrbio Ferroviário, mas que desenvolvimento é esse que não enfrenta problemas básicos, negligenciados historicamente? Afinal, quais são os direitos e as garantias asseguradas pelo Governo do Estado? Questões que têm sido colocadas por moradora(e)s do Lobato, Santa Luzia e São João do Cabrito, bairros do Subúrbio Ferroviário. (Dossiê “Aí Trem Coisa”, 2020, p.36 )*

SOUZA, Ana Cláudia Fernandes. Participação social e parcerias público-privadas: um estudo a partir do projeto monotrilho do subúrbio ferroviário de Salvador-ba. Orientadora: Angela Maria de Almeida Franco 78 f. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso teve por objeto de pesquisa, o estudo e levantamento de informações acerca dos contornos da participação social nos procedimentos legais previstos para contratação de parcerias público-privadas pelo Estado da Bahia, verificando a eficácia dessa participação e o caráter democrático das PPPs. É um trabalho descritivo, com base em estudo de caso, cujo objetivo central é compreender como se efetuiu a participação no procedimento licitatório do projeto Monotrilho do Subúrbio Ferroviário de Salvador-Ba, identificando, no processo, eventuais pontos negativos e positivos que possam impactar o bom desenvolvimento dos espaços participativos, indicando possíveis saídas para superar os desafios encontrados. É uma abordagem exploratória, atenta às peculiaridades do fenômeno jurídico e do caso concreto, oriundo do fato social. A coleta de informações deu-se através de revisão bibliográfica dos temas que envolvem o estudo, análise documental (atas, relatórios) de audiências e consultas públicas promovidas pelo Governo no bojo do procedimento licitatório do projeto, bem como através da observação e acompanhamento de reuniões técnicas e oficinas convocadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA) para instruir o Inquérito Civil que apurou possíveis irregularidades no procedimento e, por fim, em entrevistas com agentes envolvidos na PPP do Subúrbio. O trabalho mostra-se pertinente uma vez que busca produzir conhecimento e problematizações acerca do desempenho desse importante instrumento que é o controle social dentro de procedimentos que permitem a exploração de empreendimentos públicos pela iniciativa privada, cada vez mais presentes na vida das cidades em geral e do cidadão baiano, em particular.

Palavras Chaves: Participação Social, Parcerias Público-Privadas, Direito à Cidade

SOUZA, Ana Cláudia Fernandes. Social participation and public-private partnerships: a study based on the monorail society in the railway suburb of Salvador-ba. Advisor: Angela Maria de Almeida Franco 73 f. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## ABSTRACT

This work of conclusion of the course had as object of research to study and to gather data about the contours of the social participation in the legal procedures foreseen for contracting public-private partnerships by the State of Bahia, verifying the effectiveness of this participation and the democratic character of the PPPs. It is a descriptive work, based on a case study, whose central objective is to understand how participation in the bidding procedure of the Monorail project of the Suburbia Ferroviário de Salvador-Ba was carried out, and to identify in the process any negative and positive points that may impact good development. of these spaces, indicating possible exits to overcome them. It is an exploratory approach, attentive to the peculiarities of the legal phenomenon and the specific case, arising from the social fact. Data collection took place through a bibliographic review of the subjects involved in the study, documentary analysis (minutes, reports) of the audience and public consultation promoted by the government within the framework of the project's bidding procedure, as well as observation and monitoring of technical meetings and workshops convened by the Public Ministry of the State of Bahia (MP-BA) to instruct the Civil Inquiry that investigated possible irregularities in the procedure and interviews with agents involved in the Suburbia PPP. The work proves to be pertinent since it seeks to produce knowledge and questions about the performance of this important instrument of control, which is the social one, within procedures that allow the exploitation of public enterprises by the private sector, which are increasingly present in the lives of cities in general , and Bahian.citizens, particularity.

Keywords: Social Participation, Public-Private Partnerships, Right to the City

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1</b> - Quadro geral das PPPs do Estado da Bahia .....	30
<b>Figura 1</b> – VLT modelo proposto pelo Estado .....	42
<b>Figura 2</b> - Modelo Monotrilho vencedor da licitação .....	43
<b>Figura 3</b> - Traçado monotrilho .....	44
<b>Figura 4</b> – Sistema de Transporte Ferroviário .....	46
<b>Figura 5</b> - Roda de conversa - Oficina Praia Grande.....	57
<b>Figura 6</b> - Cartaz da Escola de Verão .....	57

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1	CONTEXTO E PROBLEMA	12
1.2	JUSTIFICATIVA	15
1.3	OBJETIVOS	17
1.3.1	<b>Objetivo geral</b>	<b>17</b>
1.3.2	<b>Objetivos específicos</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS E CONTEXTUAIS PARA O ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PPP MONOTRILHO DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA</b>	<b>20</b>
2.1	PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS	20
2.2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CATEGORIA DA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA DELIBERATIVA	23
2.2.1	<b>Democracia participativa e deliberativa</b>	<b>23</b>
2.3	EFEITOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO	24
<b>3</b>	<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ORIGEM, FONTES NORMATIVAS E MODALIDADES</b>	<b>27</b>
3.1	OS PROJETOS DE PARCERIA NO BRASIL E NA BAHIA	28
3.2	DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA CONFORME A LEI FEDERAL 11.079/2004 E A LEI ESTADUAL 9.290/2004	32
3.2.1	<b>Dos instrumentos institucionais que possibilitam a participação em PPP</b>	<b>34</b>
3.3	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS LEGISLAÇÕES BAIANAS	35
3.3.1	<b>Da participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (MIP)</b>	<b>36</b>
3.3.2	<b>Da participação no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)</b>	<b>37</b>
3.4	DA PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO QUE VIABILIZA A CONTRATAÇÃO PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA NA BAHIA	38
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PPP MONOTRILHO DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA</b>	<b>40</b>
4.1	O PROJETO	43
4.2	O TERRITÓRIO AO QUAL SE DESTINA	44
4.3	INCERTEZAS, AMEAÇAS E IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO	47
4.4	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DO VLT /MONOTRILHO	49
4.4.1	<b>Audiência Pública de Paripe</b>	<b>49</b>
4.4.2	<b>Da atuação do Ministério Público Estadual e a promoção de espaços participativos</b>	<b>54</b>

4.5	A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A IMPERMEABILIDADE DOS PROJETOS DE PPP .....	60
4.6	CAMINHOS VISLUMBRADOS PARA SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS ENCONTRADOS, NO ÂMBITO LEGISLATIVO .....	64
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>66</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>69</b>
	<b>APÊNDICE A – Atos do procedimento da fase interna de projetos de PPP .....</b>	<b>77</b>
	<b>APÊNDICE B – Atos do procedimento da fase externa de projetos de PPP .....</b>	<b>78</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

Ingressando no ordenamento jurídico brasileiro em 2004, através da Lei 11.079 de 30 dezembro, as famosas Parcerias Público-Privadas (PPPs) nascem com fundamento na promessa de ser mais um instrumento contratual a favor dos governos para superar os problemas da falta de recursos e investimentos em infraestrutura no Brasil, tornando-se mais uma fonte de financiamento disponível no arcabouço institucional pátrio (DI PIETRO, 2018; PACHECO, 2005). Fazendo parte do rol das concessões, as concessões especiais (PPPs nas modalidades administrativa e patrocinada)<sup>1</sup> caracterizam-se pela retirada do Estado da prestação direta das utilidades públicas, atribuindo-lhe o papel de regulador e fiscalizador dessas atividades (DI PIETRO, 2018).

Impulsionadas pelo discurso da incapacidade do Estado em realizar investimentos em tempos de crise fiscal, ineficiência estatal na prestação de serviços públicos, atrelada a crescente demanda das necessidades coletivas, bem como da crescente capacidade de investimento do setor privado e sua eficiência na prestação do serviço públicos (Grimsey e Lewis, 2005. apud Thamer Lazzarini, 2015, p. 823) as PPPs tornaram uma realidade no Brasil. Em quase dezessete anos de vigência, já são mais de 115 projetos em todo país (MOTTA, 2019) em diferentes áreas: água e saneamento, segurança pública, mobilidade urbana, serviços ao cidadão, saúde, esporte, transporte, educação, habitação, urbanismo, energia e turismo. Por meio das PPPs vem-se, então, implantando e operando adutoras, redes de esgoto, estabelecimentos prisionais, VLTs (Veículo Leve sobre Trilhos), BRTs (*Bus Rapid Transit*), metrô, rodoviárias, estacionamentos subterrâneos, hospitais, estádios,

---

<sup>1</sup> Como se verifica no art. 2º da Lei nº 11.079/2004, que traz a definição de Parceria Público-Privada, são duas as modalidades do instituto: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (LEI 11.079/2004) .

rodovias, vias urbanas, portos, ferrovias, unidades educacionais, habitação social, centros culturais, dentre outros (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Nesse cenário, o Estado da Bahia tem se destacado, não só por seus projetos, com oito contratos assinados e mais cinco em estudos e/ou licitação (MOTTA, 2019; SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA, 2020), mas também pela *expertise* que tem apresentado nesse seguimento. Atualmente, o estado é referência internacional em parcerias na área da saúde, concentrando 30% das PPPs nessa área no Brasil (SECRETARIA DA SAÚDE - GOVERNO DO ESTADO, 2021), e é coordenador de uma base de dados, através da REDE PPP<sup>2</sup>, para apoiar as unidades da federação no desenvolvimento de projetos no setor (FRANCO E SOUZA, 2019).

No entanto, apesar do cenário aparentemente positivo, a trajetória das PPPs no Brasil não se projeta sem contradições. Mesmo sendo uma legislação fora do arcabouço institucional que lastreia e instrumentaliza a política urbana (re)construídos em árduos processos de negociação político-social (Estatuto da Cidades; Planos Diretores) (FRANCO, 2018), a incidência dos projetos de PPP tem acontecido nas cidades, o que pode ser visto no Estado da Bahia, onde maior parte dos projetos estão sediados em Salvador e sua região metropolitana (FRANCO E SOUZA, 2019). Tal fato demonstra o caráter urbanístico das parcerias, possibilitando que os agentes privados que compõe esses contratos possam não apenas operar serviços públicos, mas também intervir nas cidades e no seu planejamento (FRANCO, 2017).

Conforme o entendimento traçado no livro *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo* (ROLNIK, 2018), essa associação cada vez maior entre público e privado tem provocado transformações no espaço urbano e em suas formas de governança

---

<sup>2</sup> A Rede Intergovernamental para o Desenvolvimento das PPPs (RedePPP) é coordenada por intermédio da Secretaria da Fazenda (SEFAZ-BA), criando uma base de dados para apoiar o governo federal, os estados e os municípios no desenvolvimento de novos projetos no setor. Além disso, a Rede propõe a implantação de um curso de formação superior na área para capacitação de técnicos e gestores de PPP em todo o país. O que já está acontecendo através do MBA em PPP e concessões oferecido pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) em parceria com Rede PPP e a LSE Enterprise, braço de educação executiva e consultoria da London School of Economics and Political Science (LSE).

atrelada ao enfraquecimento dos espaços democráticos de decisão e aprofundamento das desigualdades socioterritoriais.

Esse perfil de instrumento de política urbana pautados pelas parcerias público-privadas e os seus impactos para os territórios onde serão operados são vistos com evidência nos projetos baianos, sobretudo em relação aqueles que envolve a realização de grandes obras, como os de mobilidade urbana (metrô, monotrilho e pontes) que abrangem várias regiões das cidades. Conforme o entendimento de Schvasberg, Martins e Cavalcanti (2016), projetos dessa magnitude podem gerar mudanças expressivas para região onde serão implantados, interferindo na dinâmica urbana e impactando, de forma positiva ou negativa, a qualidade de vida dos moradores e cidadãos. Em suma, esses projetos trazem questões que, se não bem equacionadas, poderão aprofundar os velhos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros, como o crescimento socialmente desigual das cidades, a especulação imobiliária ligada ao enobrecimento das áreas e, conseqüentemente, prejuízos para camadas mais pobres da população.

Diante desse quadro, uma das alternativas que pode ser elencada para minimizar esses impactos é o fortalecimento de seus mecanismos de controle, sobretudo o social, que assegura voz não só aos usuários do serviço, mas também aos moradores, comerciantes e trabalhadores do entorno que poderão sofrer diretamente os efeitos negativos trazidos por tais empreendimentos. De um modo geral, trata-se, enfim, do controle de toda a sociedade sobre as intervenções urbanas que lhe afetam.

Portanto, é dentro desse panorama que conformam o tema, o problema e os objetivos dessa pesquisa, que se propôs ao estudo da questão da participação social em Parcerias Público-Privadas operadas pelo Estado da Bahia. O objetivo é compreender os contornos que a participação social tomou no procedimento do Monotrilho do Subúrbio, de modo a verificar a eficácia dessa participação e qualidade democrática dessas parcerias no que tange à assimilação dos anseios e demandas advindas da sociedade.

Como problema central da pesquisa destacam-se as seguintes questões: as propostas, questões ou demandas apresentadas pela sociedade foram incorporadas ao projeto Monotrilho pelo Estado e pela empresa responsável pela sua confecção e execução? Após a compreensão dos modos pelos quais se efetuou essa participação, é possível elencar entraves ao seu bom desenvolvimento? Diante disso, haveria lugar para propostas no sentido de superá-los?

A investigação caracteriza-se como estudo de caso. Os dados e informações que subsidiaram o estudo foram obtidos por meio de observação participante das audiências, reuniões técnicas e oficinas realizadas para instrumentalizar o Inquérito Civil do Ministério Público Estadual (MPB-BA) a fim de acompanhar o processo de licitação do monotrilho; da análise documental da audiência e da consulta pública realizadas no procedimento da PPP, e em entrevistas com agentes envolvidos no processo. A análise se desenvolve através de variáveis que indicam como se organizou essa participação, numa perspectiva legal e prática, e se ela foi capaz de criar as condições para que os interesses múltiplos e conflitantes dos sujeitos sociais envolvidos encontrassem caminhos para a tomada de decisões coletivas no que tange às questões suscitadas para o projeto Monotrilho.

Sua finalidade é produzir novos conhecimentos e problematizações acerca de um instrumento que se encontra na “ordem do dia” das gestões governamentais, particularmente do governo estadual baiano, e que é muito utilizado para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura urbana como Metrô, VLT, pontes e toda sorte de intervenções na infraestrutura urbana (FRANCO E SOUZA, 2019). São projetos vultuosos, de engenharia pesada, propensos a gerar impactos para cidades e vida de seus cidadãos, exigindo, pois, dos mecanismos e órgãos de controle, uma atuação efetiva na operação dessas concessões, de modo a evitar irregularidades e violações de direitos, garantindo a Gestão Democrática e a integralidade do Direito à Cidade.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Quando avaliadas dentro rol das concessões, as concessões especiais (PPPs) possuem características peculiares (flexibilidade no procedimento licitatório,

inversão das fases de habilitação e julgamento, garantias econômicas ao parceiro privado, compartilhamento dos riscos realizado contratualmente) que possibilitam grande autonomia aos atores privados nas definições e execuções dos projetos parceiros. Além disso, o escopo das PPPs está destinado a empreendimentos milionários, que regra geral operam megaprojetos de infraestrutura, com contratos de longo prazo duração, cujos custos são iguais ou superior a R\$10 milhões de reais e com vigência de até 35 anos. No caso do Estado da Bahia, só o Monotrilho do Subúrbio custará aos cofres públicos no final da concessão R\$ 3,06 bilhões de reais, com 20 anos de duração para operação de um empreendimento cuja a vida útil está estimada em 100 anos (DOSSIÊ “Á TREM COISA”, 2020).

Somada à vultuosidade, está o risco dessas operações que se reflete na capacidade de gerar impactos negativos para áreas de abrangência onde serão implantadas, sendo que tal risco se aprofunda quando esses empreendimentos são executados no ambiente das cidades. Por exigir muitas vezes a realização de grandes obras, esses projetos tendem a afetar diversas dimensões de um determinado território, ou mesmo toda a cidade, podendo refletir em problemáticas sociais, culturais, políticas e ambientais. Exemplo disso, são os árduos processos de remoções muitas vezes exigidos nesses empreendimentos, provocando a retirada forçada de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas ou terra que ocupam, muitas vezes desconsiderando diversos outros valores e direitos envolvidos. Além disso, os projetos de PPPs podem desencadear, se não bem geridos, processos de gentrificação e especulação imobiliária que tendem a expulsar a população do território em que vivem, aprofundando as desigualdades socioespaciais e impactando diretamente a dinâmica das cidades.

O caso Monotrilho reflete bem essa situação. Destinado a uma das belas áreas de Salvador, o projeto será implantado no Subúrbio Ferroviário conhecido por seu potencial turístico elevado, ocupado, em sua maioria, por moradores(o)s pobres, negra(o)s de classes populares, sendo bastante atrativo aos interesses privados que poderão chegar junto com o empreendimento. As remoções também estão previstas para o projeto. Segundo dados do Estudo das Áreas Passíveis de Reassentamento e Desapropriação, elaborado pelo consórcio Metrogeen Skyrail Bahia (SKYRAIL BAHIA, 2019), 364 famílias serão removidas e, delas, 294 reassentadas, o que implica

o pagamento de meras indenizações pelas benfeitorias realizadas. Tudo isso acontecendo à revelia dos moradores que sofrem com a falta de informação e transparência do poder público e que, até o momento, não sabem para onde vão ou quais serão os valores das indenizações (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020).

Essa espécie de “liberalidade” desses contratos quando somados a vultuosidade e os riscos socioambientais dos empreendimentos que operam, podem resultar em um ambiente propício para cometimentos de irregularidades e possíveis violações de direitos, que se acentuam quando projetados para os ambientes urbanos, podendo se tornar um vetor de aprofundamento das desigualdades socioterritoriais. Daí a necessidade desses procedimentos serem bem geridos, com responsabilidade fiscal, social, com rigor no processo seletivo, participação social, transparência nas informações e decisões e total respeito aos interesses e direitos dos destinatários do serviço público.

Portanto, são esses fatores que legitimam e fundamentam a pesquisa, uma vez que ela se propõe entender um ponto chave desses processos que são os espaços que permitem o controle desses empreendimentos, com destaque para aqueles que se realizam através da inclusão e escuta da população diretamente interessada/impactada. Os dados e as discussões que podem ser levantados pela pesquisa podem fornecer informações indispensáveis acerca dos avanços e/ou limitações da legitimidade democrática desses processos que estão cada vez mais presentes na vida dos cidadãos e das cidades baianas.

### 1.3 OBJETIVOS

#### **1.3.1 Objetivo geral**

O trabalho teve por objetivo descrever como operou a participação social no procedimento de contratação do Monotrilho do Subúrbio Ferroviário de Salvador de modo a avaliar a efetividade dessa participação para concretizar as demandas sociais e a qualidade democrática do modelo de Parcerias Público-Privadas de titularidade do Estado da Bahia.

### **1.3.2Objetivos específicos**

- a) Fazer levantamento e leitura da bibliografia pertinente ao tema da participação social em geral e, em particular, nos processos envolvendo PPPs.
- b) Verificar como o regramento das PPPs prevê a participação e o grau de sua obrigatoriedade, englobando na análise os procedimentos que podem estruturar a fase de elaboração dos projetos de PPP como a Manifestação de Interesse Privado (MIP) e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI);
- c) Indicar quais os instrumentos institucionais que viabilizam esses espaços (consultas e/ou audiências públicas), destacando quando e quantas estão previstas pelo regramento legal e o grau da obrigatoriedade com ênfase na qualificação: caráter consultivo, meramente opinativo, ou deliberativa, com acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela sua execução;

No tocante à análise empírica:

- d) Descrever como se procedeu a participação social no caso Monotrilho, destacando sua operação nos espaços institucionais das audiências e consultas e nos espaços promovidos e/ou provocados pela própria sociedade ao longo do procedimento;
- e) Ao final, fazer uma relação dos principais elementos que apontem avanços e desafios da participação, arriscando sugestões para o seu aperfeiçoamento.

O estudo pode ser compreendido em duas partes, mas encontra-se dividido em cinco capítulos: os dois primeiros tratam os resultados referente a revisão bibliográfica da participação social em geral (principais características, efeitos e desafios) e da previsão da participação nas legislações de PPPs (Lei Federal 11.079/2004 e Lei Estadual 9.290/2004) bem como nos procedimentos administrativos de Manifestação de Interesse Privado (MIP ) e Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMI) previstos nos decretos estaduais

16.522/2015 e 16.848/2016. Os dois capítulos posteriores (3 e 4) trataram dos resultados da pesquisa empírica, retratando os caminhos da participação social no projeto VLT/monotrilho, as principais discussões levantadas pela sociedade, com posterior destaque para avanços e desafios dessa participação. Nas considerações finais foram elencadas possíveis saídas para superação dos entraves encontrados como forma de auxiliar sociedade e governo no avanço das pautas e práticas participativas.

## **2 ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS E CONTEXTUAIS PARA O ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PPP MONOTRILHO DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA**

Segundo dois importantes estudiosos acerca do tema da participação social na atualidade, Maria da Glória Gonh (2019, p.64) e Adrián Gurza Lavalle (2011, p.33), a participação social enquanto objeto de análise é campo de pesquisa vasto, que pode ser observado tanto do ponto de vista das práticas civis efetivas, como do ponto de vista de estudos e pesquisas dos analistas. Isso porque, a participação é, a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE, 2011). Para esses autores, a multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias.

Considerando a polissemia que envolve o tema da participação e os objetivos deste trabalho, as linhas teóricas gerais que orientam esta análise foram direcionadas no sentido de apresentar pontos fundamentais sobre a participação social com ênfase naquele presente nos espaços públicos que possibilitam a interlocução do Estado com a sociedade. O objetivo central foi fazer uma abordagem que retrate o significado e a importância da participação social no ambiente político, com ênfase na cidade, para conferir legitimidade e efetividade democrática a veículos que permitem, à iniciativa privada, a operacionalização do interesse público, como é o caso das PPP.

### **2.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS**

De acordo com dicionário, a palavra “participação” significa “ação ou efeito de participar, de fazer parte de algo” (PARTICIPAÇÃO, 2021) . Numa perspectiva política, então, pode-se conceituar participação como o fazer parte da sociedade na vida pública de um Estado. São muitas as funções da participação. Ela pode ser vista

como meio que aproxima o Estado da Sociedade, forçando o diálogo entre o público e o social; confere poder aos cidadãos de compartilhar efetivamente a condução do país, estados e municípios, ampliando o espectro de atores e o espaço da política (STOTZ, 1989; TATAGIBA, 2010).

De acordo com Stotz (1989), a incorporação da participação no contexto político, exigência do princípio democrático, é ação que permite contraponto à centralização burocrática e ao monopólio do poder, permitindo às forças sociais influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação, transporte, etc.)

Ao falar sobre o tema, Tatagiba (2010) permite o entendimento de que participação social é espaço em construção, um processo que se caracteriza por relações de forças entre os sujeitos sociais envolvidos e que se realiza tanto em ambientes institucionais quanto naqueles criados pela própria sociedade, sendo vários os espaços assim constituídos. É um fenômeno social marcado por relações mais ou menos intensas, conflituosas, em que atores sociais buscam acesso ao poder político, de forma a produzir consequências no plano legislativo, nos processos de produção das políticas públicas, no controle sobre os aparatos administrativos, na tentativa de incluir, nas agendas dos governos, as suas demandas.

Trazendo a questão para o contexto brasileiro, destaca-se que, apesar de possuir uma história recheada de práticas participativas que podem ser vistas desde a colônia até os dias atuais (GONH. 2000, p. 15), é com a Carta de 1988, a partir das demandas da sociedade civil no decorrer da luta pela redemocratização (TATAGIBA, 2010. p.63), que o país consegue ampliar a participação social, conferindo ao cidadão o direito de participar da discussão, elaboração e controle das políticas e da prestação de serviços públicos no Brasil. De acordo com Avritzer (2008), a Constituição insere uma dimensão até então incipiente na história política do país, que foi a inclusão de processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais, criando novas formas de encontro entre o Estado e a sociedade. Segundo o autor, esses espaços de participação propiciam a inclusão dos interesses coletivos no cotidiano da esfera política e aprofunda a democracia nos espaços de poder.

Ao prever instrumentos para a realização da participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Também prevê instituições participativas (Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, Planos Diretores municipais) e espaços participativos (conferências, fóruns, consultas e audiências públicas).

Sobre o tema, exemplificam Struecker e Hoffman (2007):

De forma exemplificativa, encontram-se inseridas na Lei Maior a previsão da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); a participação do usuário na administração pública direta e indireta, na forma da lei (art. 37, §3º); a participação social e a gestão democrática na seguridade social, nas ações e serviços públicos de saúde e de assistência social (art. 194, art. 198, III e art. 204, II); e a gestão democrática do ensino e da cultura (art. 206, VI e art. 216-A, X). A legislação ordinária, por sua vez, contempla instrumentos como a audiência pública (art. 29 da Lei 8.666/93 e art. 11, IV da Lei 11.445/2007); a fiscalização das concessões e permissões em cooperação com o poder concedente (arts. 3º, 7º e 29, XII, e 30, parágrafo único, da Lei 8.987/95); e a participação democrática na política de mobilidade urbana (art. 15 da Lei 12.587/2012).

No contexto urbano, muitos avanços também foram conquistados. A Carta de 1988 confirmou o estabelecimento da autonomia municipal e ampliou a participação da população na gestão das cidades, concretizando um dos pleitos centrais do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Como resposta à “lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir” (JÚNIOR e UZZO,[200-],p.261), a gestão democrática entendida como planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil – tornou-se um dos pilares da Política Urbana e importante função social da cidade. Esta, a função social, deve ser assegurada pelos governantes como forma de garantir o exercício da cidadania, uma das dimensões que conforma a integralidade do direito à cidade (ROLNIK, 2013, p.4 ).

Desta forma, as instituições participativas despontam na vida pública do país como mecanismo de inserção e intermediação do diálogo entre o centro do poder político e a sociedade, a fim de colocar as questões públicas em discussão, vocalizando demandas e formando acordos a partir da contribuição dos cidadãos e grupos organizados da sociedade civil.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CATEGORIA DA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA DELIBERATIVA

Outro plano por meio do qual pode-se analisar aspectos relacionados à participação, direcionada aos modos pelos quais deve ser realizada, envolve as formulações teóricas acerca da concepção de democracia participativa de cunho deliberativo, onde participação social ganha evidente valor.

### 2.2.1 Democracia participativa e deliberativa

Como resposta à teoria representativa, na qual a participação é reduzida a um singelo momento de escolhas de representantes por meio de votos, surge a teoria contra hegemônica da democracia participativa que confere evidente valor à participação social direta. Para essa corrente teórica, o exercício da cidadania estende-se para além da mera participação no processo eleitoral, exigindo uma participação mais direta dos indivíduos no domínio da esfera pública, em um processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores sociais (SANTOS E AVRITZER, 2008, p. 5; MEDEIROS, 2014). E não basta, apenas, que as decisões sejam coletivas, elas precisam ser legítimas, derivando de procedimentos deliberativos que possibilitem o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução dos problemas coletivos. Além disso, é necessário que participem desses processos aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões a serem tomadas (Harbermas, 1995 apud Santos e Avritzer, 2003, p. 52).

No cenário de democracia deliberativa, a esfera pública é vista como espaço no qual os indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público suas condições de desigualdade ou sua exclusão de arranjos políticos (Harbermas, 1995 apud Santos e Avritzer, 2003, p. 52). Esse modelo também reconhece a importância dos movimentos sociais, uma vez que se pautam pela ampliação do político, transformações de práticas dominantes, exigindo a inserção de novos atores na cena política, passando a conformar uma nova forma de

relação entre Estado e sociedade. Sobre as características fundamentais do modelo de democracia participativa esclarece Murilo Gaspardo (2018):

A democracia participativa tem como primeiro fundamento a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais política, social e economicamente mais fracos, os quais são geralmente excluídos dos processos decisórios (ainda que formalmente incluídos) e buscam formas alternativas de participação em condições de igualdade (Campnell et al., 2009, p.5-7, Avritzer, 2007) O segundo fundamento do modelo é o caráter deliberativo da participação: não é suficiente a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, pois também é necessária a criação de espaços para argumentação e aprendizagem. Não se trata apenas de agregar opiniões individuais previamente definidas no momento decisório: a participação compreende um processo de aprendizagem no qual é possível mudar as preferências em razão dos argumentos apresentados no debate público (Campnell et al., 2009, p.5-7). O terceiro fundamento da democracia participativa é seu papel pedagógico, considerado, inclusive, a "função central da participação na teoria de Rousseau", visto que o processo participativo ajuda a "desenvolver uma ação responsável, individual, social e política", qualifica o cidadão para participar, faz que conheça as questões coletivas e incrementa sua capacidade de julgamento. O quarto fundamento que diferencia a participação no modelo de democracia participativa em relação ao liberal-elitista é a pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas (GASPARDO, 2018).

## 2.3 EFEITOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

Outra análise importante acerca da participação são seus efeitos, e eles podem ser pensados tanto para o cidadão que dela faz parte, quanto para o Estado e as gestões que dela apropriam-se como princípio fundamental. Para o cidadão, a participação tem capacidade de gerar inclusão e autodeterminação daqueles que participam. Segundo Lavallo (2011, p. 38), as práticas participativas são vistas como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar a compreensão do bem público. Para o autor, o engajamento participativo incrementa o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade, fortalecendo a formação de identidades políticas e legitimando as instituições públicas. Nesse sentido, convém reiterar, a participação é um processo educativo, pois ao expressar necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso envolvem atitudes que transformam todos aqueles que integram os processos participativos. "Trata-se de uma verdadeira educação republicana para o

exercício da cidadania, ampliando o espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos” (IPEA, 2011, p. 9 e 10).

Já quando incorporada como método de governo, a participação exige colocar a tomada de decisão política em debate (Avritzer, 2003), estabelecendo uma governança calcada na descentralização do poder e compartilhamento de responsabilidades (Araújo 2017). Para Montoro (1992), quando implementada em sua integralidade, a participação permite o controle social, se torna um mecanismo de prevenção da corrupção e resposta para estabelecer os laços entre cidadão e Governo, ao conferir maior credibilidade às ações públicas.

Seus efeitos também podem ajudar o desenvolvimento das cidades, com especial destaque para as brasileiras, onde os desafios são inúmeros. De acordo com Miranda (2006), a participação é instrumento indispensável para concretizar, na vida dos cidadãos, o Direito à Cidade e à Cidadania, que propõe acesso universal aos equipamentos e serviços urbanos, na busca por condições de vida urbana digna e, sobretudo - em uma dimensão política – permite a participação dos habitantes na condução dos destinos das cidades. No contexto brasileiro, temos um verdadeiro Estatuto da Cidades que determina, como diretriz da política urbana, a gestão democrática do urbano, prevendo diversos instrumentos participativos, seja na formulação, seja na implementação de políticas públicas.

Não obstante as vantagens apontadas, também é reconhecido pelos teóricos que os canais institucionais de participação vêm sendo crescentemente fragilizados e a eles são impostos desafios que, não superados, poderão comprometer diretamente sua efetividade tendo, por consequência, retrocessos no aprofundamento da democracia.

Os principais obstáculos apontados são: (1) avanço do ideário neoliberal face às conquistas da redemocratização; (2) a permanência da estrutura burocratizada do Estado e a falta de comprometimento dos governos em implantar e aprimorar a participação; (3) o esvaziamento dos espaços de participação e a baixa motivação em participar; (4) a instrumentalização e a manipulação da participação popular; (5) a baixa representatividade e a exclusão dos mais vulneráveis dos

processos participativos; (6) o uso político partidário dos espaços; (7) o problema da deliberação ligado à falta de resultados concretos decorrentes da participação (STRUECKER e HOFFMAN, 2007; BUENOS AIRES e GUIMARÃES, 2015; TATAGIBA, 2010).

De acordo com o sociólogo Orlando Alves dos Santos Junior (2019, p.17 ) em que pese as inovações trazidas pela constituição e os avanços significativos acerca da participação social, ainda permanecem, no Brasil, características do modelo estatal burocrático historicamente adotado – de estilo tecnocrático e de gestão fechada e excludente - que vê a incorporação dos cidadãos na gestão e no controle das políticas públicas como um obstáculo e não como um apoio relevante às decisões de implementação dos empreendimentos. Conforme o autor, esse legado histórico de relações entre Estado e sociedade se agrava na atualidade com a ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante, em paralelo à chegada dos setores conservadores no poder. Nessa conjuntura, a burocracia se mostra permeável somente aos interesses dos agentes econômicos e políticos conservadores que subordinam a política à lógica dos interesses privados. Tudo isso leva a um processo crítico de avaliação acerca da efetividade das instâncias de participação que, pouco a pouco, vão sendo descredibilizadas, esvaziadas, cooptadas. O problema da burocratização é qualificado pelos autores como um dos principais obstáculos para que participação social no Brasil seja, de fato, efetiva (SANTOS JUNIOR, 2019; YANG E PANDEY 2011, apud STUECKER E HOFFMAN 2017, P.37; GARBELINE, 2017).

### **3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ORIGEM, FONTES NORMATIVAS E MODALIDADES**

Inseridas no ordenamento jurídico brasileiro desde 2004, através da Lei n 11.079 de 30 de dezembro, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são mais um instrumento legal à disposição do Estado que permite a colaboração entre poder público e setor privado para prover serviços essenciais aos cidadãos (DI PIETRO, 2013).

Inspiradas na experiência inglesa de criar um novo modelo de Estado que promovesse seus deveres constitucionais com auxílio técnico e econômico dos particulares, as chamadas “PPPs” surgem, no Brasil, como alternativa para implementar deveres constitucionais previstos pela Carta de 1988, em tempos de crise fiscal que levou o país à incapacidade de financiamento de suas atividades (ARAGÃO, 2011 apud SCHIEFLER, 2013, P. 106). Como saída para manter e incrementar os investimentos em infraestrutura, as PPPs fazem parte, mesmo que tardiamente, do pacote de instrumentos que viabilizou o programa de desestatização como as privatizações, concessões, permissões, terceirizações e gestão associada, marcando a retirada parcial do Estado da prestação de serviços públicos, ainda que permaneça como titular dessas atividades.<sup>3</sup>

Instituindo as normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração, a Lei 11.079/2004 definiu, nos seus art.2º, §1º e §2º, o conceito de PPP como sendo um modelo especial de concessão nas modalidades patrocinada ou administrativa:

§ 1º- Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º- Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva

---

<sup>3</sup> É importante que se diga, com base nos ensinamentos de Di Pietro (2018, p. 77), que quando celebra-se um contrato de parceria público-privada, o serviço delegado não deixa de ser público, pois não se trata de privatização das atividades abertas à livre iniciativa e à livre concorrência. Sua titularidade permanece com o poder público e, ao serviço prestado pelo particular, recairão todos os princípios do direito público como os da continuidade, universalidade, isonomia, sob normas e controle estatais.

execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Diferentemente das concessões comuns reguladas pela Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 - que permite a delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, mas por conta e risco dos prestadores, remunerados pelos usuários – as PPPs são modelos especiais de concessão que se caracterizam pelo compartilhamento do risco entre setor público e privado, e pela presença dos recursos estatais na remuneração dos concessionários. Conforme Peci e Sobral (2007) “as concessões patrocinadas são concessões de serviços públicos em que o governo realiza algum tipo de contraprestação, adicionada à tarifa paga por usuários. Nas concessões administrativas, o governo arca integralmente com o pagamento do serviço. Esta modalidade é para casos em que os usuários não pagam pelos serviços prestados (penitenciárias, fóruns judiciais, centros de atendimento ao cidadão etc.), situação em que a remuneração é realizada diretamente por pagamentos da Administração Pública (SCHIEFLER, 2013).

As PPPs também operam empreendimentos milionários, de longo prazo, cujos custos de operação são iguais ou superiores a R\$10 milhões de reais e com vigência de até 35 anos.

### 3.1 OS PROJETOS DE PARCERIA NO BRASIL E NA BAHIA

Embora ainda recentes na seara jurídica brasileira, as concessões especiais têm estado no dia a dia dos governos, uma vez que vêm sendo bastante utilizadas como forma de contratação para construção e operação de relevantes projetos de infraestrutura em diferentes setores de atuação (PEREIRA, 2012). Conforme os dados do Radar PPP(2019)<sup>4</sup>, um das principais empresas do Brasil que se dedica ao estudo e consultoria em Parcerias Público-Privadas, desde o ingresso da Lei 11.079/2004 no ordenamento jurídico pátrio, já são mais de 115 projetos em todo país, onde são contempladas PPPs de saneamento, resíduos sólidos, hospitais

---

<sup>4</sup> A empresa Radar PPP foi fundada em 2014 para organizar a informação pública disponível sobre o mercado nacional de PPPs e concessões. Foi fundada com a missão de prover consultoria, informação e conhecimento relacionados aos contratos de investimento privado em infraestrutura e serviços públicos.

e equipamentos de saúde, rodovias, presídios, atendimento ao cidadão, mobilidade urbana, metrô, VLT, habitação social, estádios, entre outras. O Brasil conta com um estoque relevante de PPPs assinadas, que somam mais de R\$150 bilhões em valores contratualizados. São projetos que tramitam nas mais variadas instâncias de governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) viabilizando intervenções em diversas áreas (PPP AWARDS & CONFERENCE BRAZIL, 2018)

No cenário nacional, o estado da Bahia é um dos carros chefes desse desempenho (FRANCO E SOUZA, 2018 e 2019), uma vez que possui uma gama de projetos contratualizados, com quase R\$ 20 bilhões investidos, e também *Know-how* no que tange aos elementos e estruturas burocráticas essenciais ao desenvolvimento dos projetos no setor<sup>5</sup> (GOVERNO DO ESTADO BAHIA, 2020). Dos valores investidos, só o Monotrilho do Subúrbio custará aos cofres públicos R\$ 3,06 bilhões (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020).

Atualmente, o estado possui 13 projetos em diferentes estágios (negociações, estudos, licitações e execução), e é referência na área da saúde, sendo o Hospital do Subúrbio a primeira experiência brasileira de PPP em saúde pública, contando com mais três projetos nessa área (Instituto Couto Maia, Diagnóstico por Imagem e Hospital Metropolitano). Além desses, o Emissário Submarino, o Metrô Salvador- Lauro de Freitas, o Monotrilho do Subúrbio Ferroviário e a Ponte Salvador – Itaparica são projetos que estão em execução (PRINCHAK, 2020). No ranking nacional em número de projetos, a Bahia fica atrás apenas de São Paulo (com 21 projetos) e Paraíba (15), conforme os levantamentos apresentados pelo Ministério da Economia do Governo Federal (ME, 2019).

Abaixo, segue tabela com relação dos projetos baianos, ano de execução e governos que efetivaram a contratação.

---

<sup>5</sup> O Estado exerce ainda a coordenação nacional da Rede PPP (Rede Intergovernamental para o Desenvolvimento das PPPs), atualmente coordenada pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ-BA), que propicia uma base de dados para apoiar o governo federal, os estados e os municípios no desenvolvimento de novos projetos no setor (DESENBAHIA, SEMINÁRIO PROJETOS ESTRUTURADOS E PPPS, 2019).

**Tabela 1 - Quadro geral das PPPs do Estado da Bahia**

<b>PROJETOS</b>	<b>FASE</b>	<b>GOVERNO</b>
1. Emissário Submarino (2006)	EXECUÇÃO	Paulo Solto (PFL)
2. Hospital do Subúrbio (2010)	EXECUÇÃO	Jaques Wagner (PT)
3. Arena Fonte Nova (2010)	EXECUÇÃO	Jaques Wagner (PT)
4. Hospital do Subúrbio (2010)	EXECUÇÃO	Jaques Wagner (PT)
5. Sistema Metroviário (2013)	EXECUÇÃO	Jaques Wagner (PT)
6. Instituto Couto Maia (2013)	EXECUÇÃO	Jaques Wagner (PT)
7. Diagnóstico por Imagem (2015)	EXECUÇÃO	Rui Costa (PT)
8. Sistema Rodoviário BA52 (2018)	EXECUÇÃO	Rui Costa (PT)
9. Monotrilho Salvador (2019)	EXECUÇÃO	Rui Costa (PT)
10. Plataforma Logística do São Francisco	ESTUDO	Rui Costa (PT)
11. PMI Resíduos Sólidos Urbanos	ESTUDO	Rui Costa (PT)
12. Ponte Salvador - Itaparica (2020)	LICITAÇÃO	Rui Costa (PT)
13. Hospital Metropolitano (2021)	LICITAÇÃO	Rui Costa (PT)

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Secretaria Estadual da Fazenda- Ba, 2020.

Em síntese, são quase 17 anos de vigência da lei no país, mais de 115 contratos assinados, sendo oito celebrados pelo Estado da Bahia, com governos do PT respondendo por sete desses contratos assinados (LIMA, 2019).

Mas a experiência das PPPs na Bahia assume ainda duas características peculiares que merecem destaque. Conforme o levantamento realizado pela pesquisa de Franco e Souza (2019), boa parte dos projetos baianos está sediada nas cidades, o que permite inferir serem as PPPs um instrumento dominante de intervenção urbana na Bahia – sobretudo em Salvador - , porém completamente alheio ao Estatuto das Cidades, já que todo seu regramento não faz sequer menção aos instrumentos da política urbana previstos pela Carta de 1988. Além de urbanas, as PPPs são metropolitanas, pois boa parte dos projetos foram destinados à capital baiana e sua região metropolitana com apenas três, dos treze projetos, contemplando o interior da Bahia – Diagnóstico por Imagem, que abrange 12 unidades hospitalares espalhadas pelo estado, incluindo a capital, Plataforma Logística do São Francisco destinado a região de Juazeiro, no norte semiárido da Bahia e o Projeto Sistema Rodoviário BA052 destinada ao sertão baiano, ligando o município de Barra a Xique-Xique (FRANCO e SOUZA, 2020).

O fato dessas PPPs assumirem, entre nós, uma presença marcadamente urbana pode ser motivo de preocupação, sobretudo em relação aos riscos dos projetos que envolvem a realização de grandes obras, como os de mobilidade urbana (metrô, monotrilho e pontes) abrangendo várias regiões das cidades. Conforme o entendimento de Schvasberg, Martins e Cavalcanti (2016), projetos dessa magnitude podem gerar mudanças expressivas para a região onde serão implantados, interferindo na dinâmica urbana e impactando, de forma positiva ou negativa, a qualidade de vida dos moradores e cidadãos.

Tais fatores exigem desses projetos bom planejamento, com todos os estudos prévios realizados e total observação da legislação vigente no local. De acordo com Schvasberg, Martins e Cavalcanti (2016), antes do planejamento e da confecção dos projetos que irão permitir a construção do empreendimento, é necessário demonstrar, através de estudos, a viabilidade social (EIV), econômica (EVE) e ambiental (EIA) dos projetos, mesclada com a observância das leis que regem o urbano (Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo - LOUOS, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, Estatuto das Cidades, entre outros) de forma a evitar prejuízos muitas vezes irreparáveis à coletividade. Todos os estudos são indispensáveis, asseveram Schvasberg et al. (2016), mas o de Vizinhança (EIV) é fundamental. [...] “Como um dos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade”, [...] “o EIV se destaca por atuar de maneira preventiva, vislumbrando a harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade” (SCHVASBERG et al, p.9 2016). O Instrumento possibilita a avaliação prévia das consequências da instalação de empreendimentos de grande impacto em suas áreas vizinhas, garantindo a possibilidade de minimizar os impactos indesejados e favorecer os positivos para a população. Trata-se de um importante instrumento de informação a serviço do poder público e da sociedade que oferece norte para negociar alterações nas concepções arquitetônica e urbanística dos projetos. Além disso, fornece subsídios para uma arena de diálogo com a incorporação direta do cidadão em processos decisórios dos projetos que podem interferir diretamente nos destinos das cidades (SCHVASBERG, et al. 2016, p. 10-13).

### 3.2DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA CONFORME A LEI FEDERAL 11.079/2004 E A LEI ESTADUAL 9.290/2004

Inicialmente, destaca-se que o estudo da participação social em PPP está diretamente relacionado ao tema da participação social em licitações, mais precisamente daquelas que viabilizam contratações econômicas elevadas, como é o caso da parceria do Monotrilho de Salvador.

No tocante às licitações, não é em todos os casos que a lei determina a efetiva participação popular. Essa exigência legal geralmente ocorre para os casos que envolvem contratações vultosas, como é caso das PPPs, e que estão diretamente relacionados à delegação da prestação de serviço público.

No âmbito dos governos, há várias legislações que definem procedimentos licitatórios, criando sistemas próprios de licitações como é o caso das Leis 8.666/1993 (Lei de licitações e contratos), a 8.987/1995 (Lei de concessões e permissões de serviço público), a 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas) e a 12.246/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC) no âmbito da União.

Segundo Oliveira (2014), alguns regimes de licitações são caracterizados pelo formalismo procedimental que reduz a discricionariedade do administrador e amplia os mecanismos de controle, como é o caso da Lei nº 8.666/1993. Outras, por sua vez, são mais flexíveis, caso das PPPs, e permitem mudanças no procedimento como, por exemplo, apresentação de projetos, básico e executivo, pelos contratados; inversão da fase de habilitação e julgamento; e submissão do edital à consulta pública.

Em regra, as legislações estabelecem que o procedimento licitatório será composto de fases: uma “interna”, ou de planejamento, e outra externa, que vai desde a publicação do edital até a adjudicação do seu objeto. Vozes da doutrina jurídica indicam que a fase interna merece atenção especial, pois é nesse momento que será definido o objeto que subsidiará o edital de licitação e alertam que os vícios dessa fase podem gerar equívocos insanáveis que acabam por macular todo o procedimento (CAMARÃO; DANIEL. 2016). Outros autores entendem que a fase interna é indispensável à participação popular “na medida em que pode auxiliar na formatação de um procedimento licitatório mais condizente com as reais necessidades dos destinatários do contrato administrativo (trata-se, aí, de uma modalidade, em maior

grau de concreção, do consabido planejamento participativo)” (CALDAS; SOUZA. 2013).

Para licitações que incluem construção de obras ou delegação de serviços públicos, geralmente a fase interna será aquela destinada à definição do objeto e ao estabelecimento dos parâmetros da obra ou do serviço público que se deseja contratar. A Lei 8.666/1993, por exemplo, determina que o instrumento que subsidiará a fase interna da licitação de obras e serviços serão o projeto básico e o executivo. Por outro lado, isso não é uma regra no regime de licitações para contratação de PPPs, uma vez que seu regramento permite que tais projetos sejam apresentados pelos contratados, logo após a fase licitatória. Sobre o tema discorre Oliveira (2014):

Tradicionalmente, a realização de obras e a prestação de serviços pressupõem a elaboração do “projeto básico” (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993) e do “projeto executivo” (art. 6º, X, da Lei nº 8.666/1993) que devem estabelecer, de maneira clara e precisa, todos os aspectos técnicos e econômicos do objeto a ser contratado, tendo em vista o dever de planejamento estatal.

[...] Verifica-se, destarte, que o legislador admitiu que os projetos básico e executivo fossem elaborados pelos concessionários/parceiros privados, devendo ser afastadas das PPPs as vedações constantes do art. 9º, I e II, da Lei nº 8.666/1993. Aliás, a elaboração dos projetos mencionados pelo particular interessado na contratação também foi admitida pelo denominado “Regime Diferenciado de Contratações Públicas” (RDC).

No entanto, apesar da importância da fase interna da licitação e da necessidade de participação social na sua execução, em geral ela só acontece depois do encerramento da fase introdutória, antes da publicação do edital de licitação. Já para as PPPs, há dois cenários: um, em que os projetos básico e executivo serão apresentados pelos governos, costumeiramente na fase interna; e dois, quando tais projetos podem ser apresentados pelos contratantes, depois de encerrado o procedimento licitatório. No segundo caso, as legislações federal e estadual são omissas quanto à realização da participação após apresentação dos projetos por parte dos concessionários.

### 3.2.1 Dos instrumentos institucionais que possibilitam a participação em PPP

Schiefler (2013) destaca que a submissão prévia à consulta pública em projeto de parceria público-privada é obrigatória e está prevista no inciso VI do artigo 10º da Lei Federal nº 11.079/2004 e que sua omissão conduz à nulidade de todos os atos posteriores praticados, configurando vício insanável. Comumente estão previstas para antes da publicação do edital e se formalizam através dos instrumentos participativos da Consulta e Audiência Públicas.

O principal objetivo desses instrumentos é permitir a participação de particulares na definição de projetos de concessão comum ou de parceria público-privada, colhendo subsídios e informações junto à sociedade para matérias em análise, e oferecendo aos interessados a oportunidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões relativas ao assunto em questão (SHIEFLER, 2013, P. 158).

Por outro lado, Schiefler (2013) destaca:

“[...] que não obstante as audiências públicas e as consultas públicas possam representar institutos de participação na preparação de concessões comuns e parcerias público-privadas, a intervenção do particular se dá em momento posterior à consolidação das modelagens, o que significa dizer que a possibilidade de influenciá-las com seus interesses é substancialmente reduzida. Além disso, o prazo mínimo fixado na lei não confere grande margem aos particulares – sejam usuários interessados, sejam entidades do terceiro setor, sejam pretensiosos licitantes.” (SHIEFLER, p. 161)

No que tange ao formato desses espaços, Augusto Perez (2004) destaca que audiência pública consiste na realização de sessões públicas abertas aos interessados e voltadas ao esclarecimento e a discussão da documentação envolvida no edital da futura licitação. Possui caráter consultivo ou meramente opinativo e reveste-se de informalidade e de oralidade. A sessão deve ser realizada em momento anterior à tomada de decisões definitivas sobre a modelagem final do projeto.

Destaca ainda que em casos de obrigatoriedade de sua promoção, a supressão dessa etapa contaminará o que sobrevir do processo administrativo.

No direito brasileiro, nos casos especificados em lei, a falta de realização de audiência pública, previamente à decisão administrativa, invalida todo o procedimento administrativo/consultas, ou os atos que sucederam a omissão da Administração Pública. A realização de audiência pública é formalidade essencial, pois se relaciona à devida instrução da decisão administrativa. PEREZ (2005, P. 169)

Para Perez, nada impede e é até recomendável que, mesmo nos casos não obrigatórios, por juízo de faculdade da Administração Pública, sejam realizadas audiências públicas para se debater o projeto de concessão comum ou de parceria público-privada, o que é referendado pelo artigo 32 da Lei Federal nº 9.784/1999.

Já ao contrário das audiências, na consulta não há sessão pública para debate oral. As participações dos particulares devem ser documentadas e a Administração Pública tem o dever de responder pública e motivadamente as eventuais sugestões e pedidos de esclarecimento.

Segundo Perez (2005), no caso de parcerias público-privadas cuja estimativa do valor total do contrato superar cento e cinquenta milhões de reais, a Administração Pública deverá promover tanto a audiência pública como a consulta pública, não sendo adequado entender que a consulta tem aptidão para absorver a necessidade de audiência pública.

### 3.3A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS LEGISLAÇÕES BAIANAS

A análise central desenvolvida neste ponto está relacionada a uma investigação teórica acerca da previsão legal da participação social nas legislações que estruturam a contratação de PPP no Estado da Bahia, incluindo o estudo dos procedimentos administrativos pré-licitatórios, Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) e Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que, quando operados, definem a fase de elaboração de estudos, planejamento e modelagem dos projetos, preparando a licitação. MIP e PMI, portanto, são procedimentos pré-licitatórios que antecedem a publicação do edital; são autônomos, com objetivos diferentes, embora previstos no mesmo diploma legal.

### **3.3.1 Da participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (MIP)**

A previsão legal do MIP consta do Art.5º do Decreto 16.522 de 30 de dezembro de 2015 , que assim dispõe:

Art. 5º - O particular interessado poderá propor projetos de concessão patrocinada ou administrativa – PPP, de concessão comum, de permissão, de arrendamento de bem públicos ou de direito real de uso à Administração Pública e solicitar autorização para apresentação de estudos por meio de requerimento dirigido ao órgão ou entidade cuja competência guarde pertinência técnica com seu objeto.

O MIP é, então, um procedimento administrativo que possibilita, a particulares interessados, a apresentação de projetos preliminares que poderão ser submetidos à carteira de PPP, conforme atestadas oportunidade e conveniência do poder público. Trata-se de um instrumento importante, uma vez que permite aos governados, e não somente à Administração Pública através de seus órgãos e entidades, apresentarem propostas preliminares de projetos públicos que poderão vir a ser operados.

Quanto à participação, ela já esteve prevista para esse procedimento no art. 8º § 1º, 2º e 3º do decreto 16.522/2015, já revogados pela legislação atual, que assim determinavam:

Art. 8º - O Conselho Gestor de PPP determinará, diante da consistência dos estudos produzidos, a abertura ou não do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, ou, se necessário, a produção de estudos complementares por técnicos das administração ou mediante contratação de terceiros, nos termos da Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005.

§ 1º - A deliberação de não abertura do PMI implicará a realização de consulta pública, pelo prazo de 30 dias, mediante publicação no Diário Oficial do Estado, dos estudos apresentados, no todo ou em parte, oportunidade em que serão recebidas sugestões

§ 2º - Findo o prazo da consulta pública, o resultado do processo de avaliação será homologado pelo CGP e publicado no Diário Oficial do Estado.

§ 3º - A consulta pública de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo não substitui a consulta exigida por lei para o procedimento licitatório.

Da análise do artigo e seus parágrafos, vê-se que a participação estava prevista para o fim do procedimento, quando a Administração entendia pela

insuficiência dos estudos que acompanhavam um determinado projeto. Nesta situação, ficava a critério do poder público instaurar ou não Procedimento de Manifestação de Interesse para produção de estudos complementares. A consulta pública prevista no art. 8º acontecia caso a deliberação da administração fosse desfavorável à abertura do PMI. O § 3º finalizava dispondo que uma vez realizada a consulta pública, esta não poderia substituir a exigida pela Lei de PPP.

No entanto, em 2016, por meio do art.1º do decreto 16.848, revogou-se os §§§ 1º,2º e 3º do art. 8º, restando extinta a participação nessa fase do procedimento.

Atualmente, conforme nova redação do Art. 8º, “caso estudos que compõem o projeto não sejam suficientes, o Conselho Gestor de Parceria poderá deliberar sobre a conveniência e oportunidade da abertura de Procedimento de Manifestação de Interesse que, não sendo autorizado, dispensará a participação. Já para casos de suficiência dos estudos, a lei autoriza o início do procedimento licitatório.

### **3.3.2 Da participação no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**

Diferentemente do MIP que possibilita apresentação de projetos públicos por particulares, o Procedimento de Manifestação de Interesse é instrumento que permite, à Administração Pública, convocar particulares para que apresentem estudos de viabilidade com o objetivo de atestar capacidade técnica, econômica, social e ambiental dos projetos por ela apresentados ou pelo governados.

O PMI está previsto no art. 9º que assim o considera:

Art.9º - Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI é o procedimento por meio do qual a Administração Pública solicita aos particulares que apresentem estudos para subsidiar a estruturação de projetos de concessão patrocinada ou administrativa – PPP, de concessão comum, de permissão, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso.

§ 2º - Para fins de PMI, considera-se:

I – Estudos: propostas, estudos levantamentos, investigações, pesquisas, soluções tecnológicas, dados, informações técnicas, pareceres e projetos elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada.

Por meio do PMI, o poder público poderá solicitar aos particulares participantes: estudos de demanda; elementos do projeto de engenharia; prazo de execução e amortização dos investimentos; critério de avaliação de desempenho; matriz de riscos, diretrizes do licenciamento ambiental, entre outros.

Segundo o art. 24 “os estudos apresentados poderão ser utilizados, total ou parcialmente, na elaboração de editais, contratos e demais documentos referentes à concessão, permissão, arrendamento ou concessão de direito real de uso.”

Quanto à participação, a legislação estabelece que o órgão ou a entidade responsável por lançar o edital de chamamento público do PMI poderá realizar, antes ou após lançamento do edital, sessão pública destinada a apresentar informações ou características sobre as quais se pretenda obter estudos. Vejamos a disposição do art. 15.:

Art. 15 – Antes ou após a publicação do edital de chamamento público, o órgão ou entidade competente poderá realizar sessão pública destinada a apresentar informações ou características do projeto sobre o qual se pretende obter estudos.

§ 1º - A divulgação do local, data, hora, objeto da sessão pública de que trata o caput desse artigo, sem prejuízos de outros meios, deverá ser efetuada pelo órgão ou entidade no Diário Oficial do Estado, até cinco dias antes da sua realização.

§ 2º - A sessão de que trata o caput desse artigo não se confunde, nem substitui a realização de audiência ou consulta públicas.

Aqui é necessário fazer algumas colocações: quanto à obrigatoriedade da realização da sessão pública, esta restou duvidosa, uma vez que a disposição legal usa o termo “poderá” e não “deverá” realizar, abrindo espaço para interpretações dúbias, permitindo pensar que fica a critério do órgão ou entidade a faculdade de realizar ou não a sessão.

### 3.4 DA PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO QUE VIABILIZA A CONTRATAÇÃO PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA NA BAHIA

A lei 11.079 de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, prevê a participação da população em seu art. 10, inciso IV estabelecendo que as minutas de edital e contrato devem ser submetidas a consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu

valor estimado e fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.

Já a lei 9.290/2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, prevê em art. 10º que os editais e contratos de parceria público-privada, por simetria, também deverão ser submetidos a consulta pública, na forma do regulamento.

Efetuada a análise desses comandos legais, percebe-se que, regra geral, há um momento dentro da legislação de PPP destinado à participação e encontra-se na fase externa, quando os projetos estão preparados para licitação. Na fase interna, vimos que poderá acontecer caso seja instaurado PMI, ficando a critério da Administração a promoção ou não desse espaço. Já para os casos em que os projetos básicos e executivos são apresentados pelo contratado, a lei é omissa quanto à obrigatoriedade de nova participação. A título de detalhamento dessas informações, os Apêndices A e B, baseados em Princhak (2013), apresenta fluxogramas com o passo a passo de todo o procedimento.

#### **4 ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PPP MONOTRILHO DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO DE SALVADOR-BA**

O projeto Monotrilho é o modelo técnico/urbanístico proposto pela empresa vencedora da licitação do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), Metrogreen Skyrail Bahia<sup>6</sup>, para substituir e modernizar o atual Sistema de Trens do Subúrbio Ferroviário de Salvador (STS). O STS era, até o início do presente ano, um sistema de transporte coletivo operado pela Companhia de Transporte do Estado da Bahia (CTB) composto por uma linha ferroviária de 13,5 km de extensão que liga os bairros da Calçada, na Cidade Baixa, a Paripe, no Subúrbio Ferroviário de Salvador, com 10 estações ao longo de diversos bairros dessa região.

A criação da ferrovia remonta aos anos de 1860, no século XIX, quando Joaquim Francisco Alves Muniz Barreto recebeu do Governo Imperial a concessão para a construção de uma estrada de ferro ligando Salvador à cidade de Juazeiro na Bahia. Foi a primeira do estado e a quinta do Brasil (SUBÚRBIO, 2021). Após quase 170 anos em operação, os trens que ligavam o Subúrbio Ferroviário pela orla da Baía de Todos-os-Santos encerraram seu funcionamento no dia 13 de fevereiro de 2021 em função do início das obras do monotrilho (GOVERNO DA BAHIA, 2021).

A partir da leitura do Dossiê Coletivo “Aí Trem Coisa”<sup>7</sup> percebe-se que a trajetória histórica do trem foi marcada por contradições. Apesar de fazer parte do modo de vida e da história da população suburbana e ser elemento significativo na paisagem cultural do Subúrbio, o trem foi objeto de descaso e sucateamento por parte dos poderes públicos. “Lotação, longas esperas, interrupções, degradação e falta de segurança foram alguns dos muitos problemas que revelaram que o Sistema de Trens do Subúrbio precisava de melhorias” (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020). Desde sua inauguração em 1860, a titularidade do Trem passou pelas variadas instâncias de

---

<sup>6</sup> Metrogreen Skyrail Bahia é o consórcio de empresas vencedoras da licitação do VLT. A concessionária é formada pelas empresas BYD do Brasil LTDA e Metrogreen do Brasil LTDA, ambas vinculadas à corporação chinesa Build Your Dreams (BYD), incluindo suas empresas oito membros no Brasil. A BYD, que conduz o consórcio, demonstrou ter maior expertise no modal Monotrilho (SKYRAIL BAHIA, 2020).

<sup>7</sup> O Dossiê coletivo foi construído a partir de questionamentos e críticas que vêm sendo feitos pela(o)s moradora(e)s e trabalhadora(e)s do Subúrbio, bem como por diversas organizações sociais, pela Universidade, pelas mídias locais e por instâncias públicas como a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público em torno das ameaças e impactos que podem ser trazidos com a implantação do modal monotrilho (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020).

governo até chegar ao Estado da Bahia em 2013. Foi nacionalizado em 1901 e municipalizado em 2001. Nesse intervalo, o sistema foi elevado à categoria de Trem Regional incorporado ao Sistema de Transporte Metropolitano, como transporte de carga e passageiros e, em 2011, foi realizado um convênio entre a Companhia de Transporte de Salvador (CTS) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) para melhorias nos trens. O investimento foi de 70 milhões de reais para aquisição de vagões com ar-condicionado, construção e restauração de muros, passarelas e pontes. Em 2012, o Governo do Estado contratou um estudo de viabilidade do Trem Regional em convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Ministério dos Transportes (MT), concluído com parecer favorável (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020 e INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019).

Em 2013, após um acordo entre os governos estadual e municipal, o estado incorporou a Companhia de Transporte de Salvador (CTS) e assumiu a responsabilidade de prover, regular e fomentar um plano funcional adequado e consistente de mobilidade para a instalação e operação de um sistema de transporte metropolitano sobre trilhos (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019). Durante a gestão da Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), antiga CTS, os trens climatizados foram retirados de circulação e, em 2014, a CTB elaborou uma proposta de VLT, prevendo duas novas extensões (trecho Comércio-Calçada e Paripe - Ilha de São João, atingindo o município metropolitano de Simões Filho), desativação das 10 estações existentes e construção de 22 paradas, com uso de bitola internacional que exigia a retirada dos trilhos do trem e a impossibilidade de conexão entre ramais da Região Metropolitana de Salvador e Recôncavo. Para construção das obras, o Governo lançou edital de licitação em regime de Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que teve como participantes os consórcios formados pela OAS, Odebrecht e Headwayx; e EMPA, SOMAFEL e Sisten Engenharia. Em 2016, após impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o Ministério das Cidades (MC) retirou o aporte de 522 milhões de reais do Projeto VLT, com valor total de 1,05 bilhões de reais, e as empresas acabaram por desistir da licitação (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019).

No mesmo ano, o Governo então resolveu enquadrar o projeto na carteira de PPP e, em 03 de maio de 2017, lançou o edital de licitação para contratação da empresa que seria responsável pela implantação e operação do projeto por 20 anos

de duração. Em 2018, o Consorcio Metrogreen Skyrail Bahia, formado pelas empresas BYDE do Brasil LTDA e Metrogreen do Brasil LTDA , ambas vinculadas à corporação chinesa Build Your Dreams (BYD), venceu a licitação. A BYD, que possui expertise em Monotrilho, ganhou a licitação com apresentação desse modal. “[...] Mesmo sem contar com um projeto reformulado quando da assinatura do contrato com a empresa em 2019 - o Governo do Estado abandonou a proposta de VLT, e anunciou a construção do Monotrilho”<sup>8</sup> que passou a ser apelidado de VLT pelo governo do estado, mesmo tratando-se de tecnologias diferentes (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2021).

O licitação, no entanto, foi alvo de uma série de questionamentos e judicializações por parte dos órgãos de controle, especialistas e da sociedade – que tem realizado protestos contra a mudança - sendo a licitação barrada diversas vezes através de ações populares, ação civil pública, auditorias e investigações por cidadãos, Tribunal de Contas (TCE-BA) e Ministério Público do Estado (MPE-BA). A Figura 1 mostra o modelo proposto inicialmente pelo Estado e Figura 2 o modelo apresentado pela empresa que venceu a licitação.

**Figura 1 – VLT modelo proposto pelo Estado**



Fonte: VLT carioca, Alex Ferro, 2020.

---

<sup>8</sup> Apesar da insistência do Governo Estadual em igualar Veículo Leve sobre Trilho ao monotrilho, já foi admitido tanto pela empresa que irá operar o serviço e como por outros especialistas no assunto, que se trata de modais diferentes. Conforme a Monorail Society (2021 apud Dossiê “Aí Trem Coisa, 2020) “[...] o modal monotrilho tem apenas um único trilho que serve de via para veículos de passageiros ou de carga. Na maioria dos casos, o trilho é elevado. [...] Já o VLT tem sido utilizado em implantações em nível, em solo, pela sua qualidade integrativa em paisagens pré-existentes, mas mesmo quando elevado funciona com trilhos duplos em uma via larga e maciça (THE MONORAIL SOCIETY, 2020 APUD DOSSIÊ “AÍ TREM COISA, 2020).

**Figura 2 - Modelo Monotrilho vencedor da licitação**



Fonte: Primeiro vagão da Bahia, Skyrail Bahia 2021.

#### 4.10 PROJETO

O projeto vencedor da licitação abrange, então, a implantação de um Monotrilho elevado entre 3 a 5 metros do solo, movido à propulsão elétrica e guiado por um traçado com 23, 28 km de extensão ligando os bairros do Comércio, em Salvador, a Ilha de São João, no município de Simões Filho. São 25 paradas abrangendo diversos bairros (Comércio, Porto, São Joaquim, Calçada, Baixa do Fiscal, Santa Luzia, Suburbana, Lobato, União, São João, São Braz, Itacaranha, Escada, Praia Grande, Periperi, Setúbal, Coutos, Paripe, São Luiz Ilha de São João, Soledade, Baixa de Quincas, Heitor Dias e Acesso Norte) (SKYRAILBAHIA, 2021). Conforme os dados da Skyrail Bahia (2021), o modal terá a capacidade de transportar 172 mil passageiros por dia, com construção prevista para duas fases – a primeira abrangendo a construção de 21 estações com início na Ilha de São João, passando pelo Subúrbio, Calçada e Comercio; a segunda envolvendo a construção de mais 5 estações para conexão do Monotrilho à Estação Acesso Norte do Metrô de Salvador. A figura 3 consta o mapa do traçado que irá percorrer o monotrilho.

Figura 3 - Traçado monotrilho



Fonte: Mapa do traçado do Monotrilho do Subúrbio, Skyrail Bahia, 2021.

O projeto será viabilizado na modelagem da PPP patrocinada, com contraprestação formada pela união das tarifas pagas pelo usuário somadas aos desembolsos estatais mensais. O prazo da concessão é de 20 anos<sup>9</sup> e os custos da implantação estão avaliados em R\$ 1,5 bilhão. Desse total, o consórcio chinês antecipa R\$ 1,4 bilhão e o Estado entra com R\$ 100 milhões. Após a implantação, e ao longo da concessão, o Governo efetuará, com juros, o pagamento dos valores que o consórcio antecipou. Em 20 anos de operação, estima-se que o dispêndio do Governo pode chegar a R\$ 3,6 bilhões a título de contraprestação paga à Skyrail (CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 01, 2019).

#### 4.20 TERRITÓRIO AO QUAL SE DESTINA

Uma das principais dimensões desse projeto é o território ao qual se destina, pois é ele que define o perfil do espaço e dos destinatários do transporte público. Apesar de abranger outras áreas, a maior parte do traçado do projeto cortará um dos maiores territórios populares<sup>10</sup> que se localiza no tecido urbano de Salvador, o Subúrbio Ferroviário (SOARES, 2016, p. 22).

<sup>9</sup> O contrato prevê possibilidade de prorrogação até 35 anos (BAHIA, 2019)

<sup>10</sup> Conforme o entendimento de Soares

Dezoito quilômetros de praia da Baía de Todos os Santos margeiam 22 bairros que compõem o Subúrbio, além das ilhas de Bom Jesus dos Passos, de Maré e dos Frades. A região é marcada por seu comércio pujante e uma população de 286.115 moradores, em sua grande maioria composta por pobres e negro(a)s, correspondendo a 10% de toda população soteropolitana (IBGE apud G1 Bahia, 2015).

É dessa população que vem a maioria daqueles que vão utilizar o novo transporte público. Preto e de baixa renda também é o perfil do usuário do sistema ferroviário traçado pela pesquisa promovida pelo Ministério Público em 2020 (MP-BA, CIDADE POPULAR, BAKÓ, TEC & MOB, 2020). De acordo com os levantamentos da Pesquisa de Opinião<sup>11</sup>, das seis mil pessoas que utilizam o trem por dia, quase metade delas ganha, em média, R\$ 284 mensais. 91 % são negros e 57% são mulheres.

É inegável que nesse universo suburbano, o Sistema Ferroviário cumpria papéis fundamentais tanto no aspecto material, na economia local, quanto no simbólico, refletido no afeto dos moradores pelo trem. Ainda de acordo com levantamentos do Ministério Público (MP-BA, CIDADE POPULAR, BAKÓ, TEC & MOB, 2020) cerca de 10.260 pessoas – incluindo moradores, trabalhadores, autônomos, pescadores, marisqueiras e catadores de recicláveis – utilizavam o trem cotidianamente para realizar seus afazeres diários: ir ao trabalho, escola, acessar o comércio e serviços em outros bairros com custo de R\$ 0,50 e 0,25 (estudante) por viagem. Com vagões destinados ao transporte de cargas, o trem também fazia parte do circuito da pesca e permitia que pescadores e trabalhadora(a)s do mar transportassem suas mercadorias trazendo dinamicidade à economia local e meios de subsistência a essa população. O trem, que apesar de ter sido sucateado pelo

---

(2006, p. 22) “O “território popular” corresponde a um espaço social produzido, que se constitui em face de um contexto de desigualdade social e empobrecimento urbano. A constituição dos territórios populares em Salvador é heterogênea, reflexo da diversidade de práticas culturais e das próprias estratégias criadas para a sobrevivência da população. Como prática social, o território é um campo que se constitui em simultaneidade à identidade coletiva dos moradores, que se expressam através de sua cultura e das possibilidades de sua condição socioeconômica.”

<sup>11</sup> A pesquisa foi realizada pela Bákó Escritório Público de Engenharia e Arquitetura da UFBA, Ministério Público Estadual e Tec&Mob, empresa que desenvolveu estudos sobre a implantação do metrô de Salvador. O estudo foi realizado com base no salário mínimo vigente em 2019 que era de R\$ 998,00 e chegou à conclusão de que o gasto mensal do usuário do transporte saltaria de R\$ 20,00 para R\$ 160,00, considerando duas viagens por dia útil (ida e volta) a tarifas de R\$ 0,50 (do trem) e R\$ 4,00 (monotrilho) (MP, 2020).

abandono dos poderes públicos, cumpria uma função social muito importante. Era a principal alternativa de transporte do povo suburbano porque, simplesmente, satisfazia suas necessidades e cabia em orçamentos já bastantes limitados.

Os moradores da região reconhecem a importância e o valor simbólico do trem que marcou o desenvolvimento do território e se tornou parte da história, da memória, da paisagem e dos modos de vida da população suburbana constituindo parte de suas identidades individuais e coletivas.

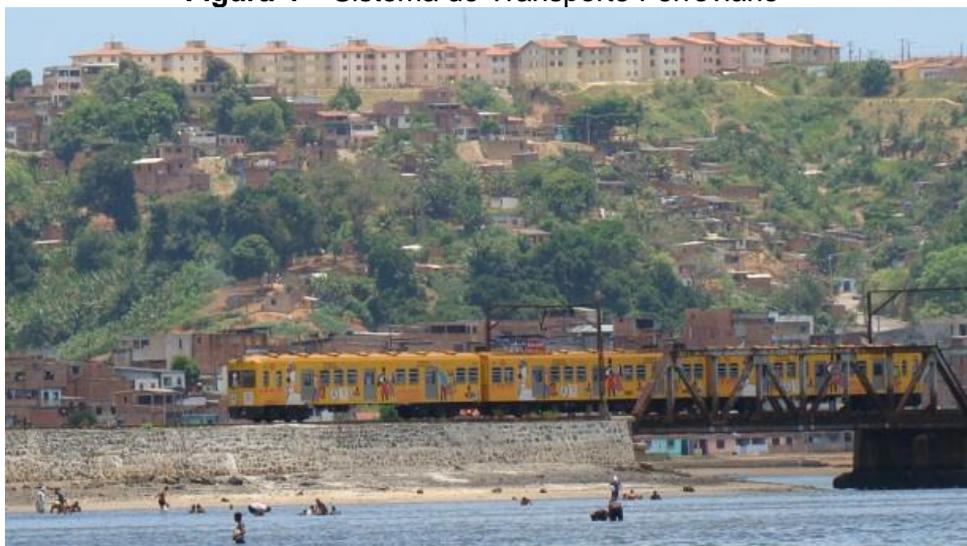
*“O cartão postal são os trilhos, é o nosso trem: na imagem antiga da maria fumaça, na locomotiva elétrica, no vagão de carga, a ponte ferroviária tem um significado muito profundo para todos dos nós” (Gilson, morador do subúrbio e defensor da revitalização e preservação do Patrimônio Ferroviário) (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020)*

*“É uma tristeza para a gente perder o transporte. A minha infância e adolescência toda foi usando o trem, porque eu não tinha condições de pagar por um outro transporte público” (Vitor Ribeiro, morador do bairro de Paripe) (A TARDE, 2021).*

*“A importância dos trens para o povo do Subúrbio é a mesma que o carro oficial tem para os secretários. O atrativo dos trens é justamente o valor. R\$ 0,50 é o que a gente pode pagar” (Lázaro Conceição, presidente do Conselho Comunitário da Prefeitura-Bairro Subúrbio-Ilhas). (ATA VLT, 2017)*

A figura 4 mostra o Sistema de Transporte Ferroviário com trens saindo da Ponte São João em direção a estação de Plataforma no Subúrbio de Salvador.

**Figura 4 – Sistema de Transporte Ferroviário**



Fonte: Site Salvador em outro foco. Salvador, 2010.

#### 4.3 INCERTEZAS, AMEAÇAS E IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO MONOTRILHO

É sabido que a realização de megaempreendimentos como o monotrilho dificilmente se opera sem impactos diretos ou indiretos sobretudo quando estão associados às complexidades dos grandes centros urbanos (CREA-BA, 2020). Mas empreendimentos sérios, desenvolvidos em total acordo com as legislações vigentes, tendem a mensurar esses impactos de modo a propor alternativas viáveis para minimizá-los.

No entanto, o projeto que está em curso na Bahia parece desalinhado com esse trâmite. Falta de estudos técnicos ou estudos técnicos insuficientes, de diálogo, de canais de participação e de transparência nas informações vem marcando os contornos do procedimento que viabiliza a implantação do monotrilho no estado (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020 e INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019). Desde o momento em que o Governo anunciou o abandono do VLT, em função do novo modal, muitas dúvidas surgiram e as críticas partiram de órgãos de controle, população e especialistas que estavam acompanhando o procedimento.

A substituição do sistema original - que previa composições correndo sobre trilhos de aço assentados no solo, modal de pouco impacto visual, rápido e de fácil manutenção, que reaproveita os trilhos pré-existentes, e funciona como um trilho compartilhado entre um trem de cargas e passageiros (OBSERVATÓRIO DE BAIROS SALVADOR, 2021) - tal como os VLTs do Rio de Janeiro ou de Santos (SP) por um sistema de monotrilho, com veículos transitando sobre pilares elevados de concreto, em pneus e um trilho central, gerou inquietações e incertezas que foram sendo apontadas pelos interessados ao longo de todo processo.

Conforme os levantamentos realizados pela sociedade (DOSSIÊ COLETIVO, 2020) e órgãos de controle (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019) o Governo da Bahia concedeu a licitação da obra para empreiteiras chinesas que não tinham interesse na construção de um VLT (como previsto no edital) e sim na de um Monotrilho, dando continuidade ao projeto sem que houvesse um processo mais amplo de discussão sobre as diferenças entre VLT e Monotrilho e seus possíveis impactos. Conforme o entendimento desses agentes sociais, diferentemente do VLT, o Monotrilho, para funcionar, necessita de uma estrutura pesada de concreto, erguida

entre três a cinco metros do nível do solo, passando por cima de bairros que já possuem problemas de infraestrutura, saneamento básico e cortando a orla da Baía de Todos os Santos. Além disso, o monotrilho pode acabar passando por cima dos trilhos do atual trem, alterando a paisagem, ocasionando remoção de moradores(as) sem que haja um plano de reassentamento, programa social ou de habitação previsto, tendo apenas valores irrisórios de indenização –, trazendo graves impactos ao modo de vida já estabelecido nos bairros (CARIBÉ,2020).

Além disso há o problema dos custos pois, enquanto o VLT custaria em torno de 627 milhões, o Monotrilho custará cerca de cinco vezes mais (aproximadamente 3 bilhões). Somando-se a isso, ainda há o valor da passagem, que passaria (em valores atuais) de R\$ 0,50 centavos para R\$ 4,20, impacto significativo para os usuários(as) do trem: os pescadores, as marisqueiras, artesãos e os comerciantes populares, que têm como clientes os próprios passageiros do trem (CARIBÉ,2020). Portanto, essa opção pode gerar, entre outros impactos, lesões ao patrimônio ferroviário, alto endividamento público, precarização dos modos vidas dos usuários do trem com aumento do valor tarifário e remoções e desapropriações forçadas de quase 400 famílias (CARIBÉ,2020; ESTUDOS DAS ÁREAS PASSÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO, 2019) e outros de ordem ambiental, cultural, social, econômica que não foram devidamente mensurados.

As incertezas e indefinições que permeiam o projeto estão diretamente relacionadas à falta de estudos técnicos e de viabilidade aprofundados, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – que foi equivocadamente dispensado pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019). O EIV, que foi originalmente realizado para antiga proposta VLT e depois reformulado para o monotrilho (uma das conquistas da sociedade) também é limitado e não menciona diversos impactos do projeto, conforme consta no Dossiê Coletivo (2020):

“Como os impactos não estão devidamente reconhecidos e mensurados, por consequência as contrapartidas são ínfimas. Apesar de apontar e reconhecer alguns dos impactos culturais, econômicos, urbanísticos e históricos, o documento apresentado como EIV não prevê medidas compensatórias para mais de 300 famílias, sujeitas a remoção, não prevê mitigação em relação ao aumento da tarifa, não informa como será ordenado comércio informal local, [...], como não esclarece algumas soluções técnicas primordiais, como drenagem, a travessia de pedestres nas pontes, não sugere proposta de

contrapartida aos impactos paisagísticos e nos patrimônios históricos da região.”(DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020 )

Essas ameaças e indefinições em torno do projeto permearam as discussões travadas entre governo, sociedade e empresa ao longo das audiências públicas que foram sendo realizadas no bojo do procedimento licitatório do VLT/Monotrilho e do Inquérito Civil do MP.

#### 4.4A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DO VLT /MONOTRILHO

A participação social no processo de tramitação do projeto VLT e Monotrilho foi intensa e se deu em praticamente em todo o procedimento licitatório, estendendo-se para além dos espaços previstos pela lei e/ou programados pelo Governo do Estado. Mas essa participação não se efetuiu em virtude do caráter democrático do procedimento ou da capacidade de diálogo do Governo e da empresa, que se mostrou evidentemente rasa e insuficiente para resolver todas as questões suscitadas em torno da implantação do monotrilho. Pelo contrário, foi em função da ausência de transparência de informação e de espaços participativos que colocassem em discussão as questões em torno do projeto, que a sociedade se mobilizou criando novos espaços, forçando o diálogo.

##### **4.4.1 Audiência Pública de Paripe**

Como visto no capítulo anterior, o controle social previsto pela legislação de PPP se resume a uma consulta pública no início do procedimento, já na fase externa da licitação. Como o projeto do VLT não foi objeto de MIP e nem de PMI (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019), nascendo a partir da iniciativa interna do poder público, o primeiro contato institucional da população com a idéia do Executivo foi na audiência pública destinada à apresentação do edital de licitação que aconteceu no

dia 20 janeiro de 2017<sup>12</sup>, no bairro de Paripe, tendo por objeto a apresentação do projeto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). A audiência foi de caráter consultivo e o edital foi acompanhado apenas dos estudos de demanda e informe de como ocorrerá a alimentação, conexão e integração do modal.<sup>13</sup>

Além da audiência, o procedimento contou com uma Sessão Pública na BOVESPA - São Paulo e uma reunião pública em Salvador para os interessados em concorrer à licitação. Somando consulta e audiência, foram 104 proposições entre questionamentos e propostas apresentadas pela sociedade (ATA VLT, 2017).

A audiência que aconteceu em Paripe foi promovida e conduzida pelo governo estadual e contou com a presença de autoridades<sup>14</sup> e moradores do Subúrbio. Segundo lista de presença, estiveram presentes 100 pessoas, com representação de associações, lideranças comunitárias, sindicatos, moradores, movimentos sociais e empresas.

O ato foi dividido em dois momentos: um para a apresentação do projeto e outro reservado à escuta dos presentes. Na ocasião, o Governo fez uma apresentação sucinta do VLT como solução tecnológica para substituir o trem do subúrbio, retratando as principais características do projeto<sup>15</sup> (ATA VLT, 2017). Além disso, foi informado que, junto ao VLT, viriam novos empreendimentos e que o próprio Governo já estudava a implantação de quatro áreas de desenvolvimento turístico ao longo da

---

<sup>12</sup> De acordo com a Ata, a audiência aconteceu no dia 20 janeiro de 2017, de 17 às 22 horas (6 horas de duração), no Colégio Estadual Almirante Barroso, bairro de Paripe-Salvador e teve por finalidade apresentar o projeto VLT, esclarecer dúvidas e colher sugestões da sociedade para agregá-lo.

<sup>13</sup> O estudo foi elaborado pela empresa TTC Engenharia de Tráfego e Transporte LTDA.

<sup>14</sup> Estiveram presentes: o Secretário da Casa Civil (Bruno Dauster, à época); Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Secretário Pedro Dórea), Diretor-Presidente da CTB (Eduardo Copello). A convite do Estado, estiveram presentes os Deputados Federais Nelson Pelegrino e Bacelar, Procuradoria Geral do Estado da Bahia (Procurador-Chefe Paulo Moreno); Prefeitura de Salvador (Diretor da SEMOB, Eduardo Leite); Vereadores (Suíca e Marta Rodrigues); e o Sindicato dos Ferroviários (Sr. Paulino Rodrigues de Moura); Todos fizeram parte da mesa para condução da plenária (ATA VLT, 2017).

<sup>15</sup> Características referidas: o projeto incluía integração com as demais soluções: metrô, BRT, ônibus e outros trechos do VLT; o traçado possuía 19 Km de extensão, com capacidade de transporte para 100 mil pessoas/dia e 21 paradas. Foi dito que o VLT seria operado através de uma PPP, remetendo em poucas palavras às experiências do estado no setor; o prazo estabelecido para obras era de dois anos e 28 de operação, com concessão de 30 anos; aspectos técnicos do edital como empresas e consórcios de empresas que poderiam participar; o investimento realizado seria de R\$ 1.548.000.000 distribuídos entre obras, sistemas e serviços técnicos; a concessionária seria remunerada pela tarifa. Uma das remunerações pela contraprestação e outras receitas adviriam de propaganda nas estações do trem; e, no site, estaria toda parte do projeto que não foi possível apresentar ao vivo, sendo que, nesse mesmo site, havia campo para fazer perguntas, e ainda foi incentivado que pessoas fizessem seus questionamentos (ATA VLT, 2017).

rota, com promessas de emprego e renda para a população da região (ATA AUDIÊNCIA PÚBLICA VLT, 2017). Foi ressaltado que o VLT começaria a operar tendo a sua tarifa integrada com a tarifação única e que os estudos de demanda desenvolvidos foram realizados segundo um equilíbrio econômico e financeiro a partir de uma demanda que não leva em consideração, obrigatoriamente, a redução das linhas de ônibus, não sendo descartada a possibilidade de, na prática, isso vir a acontecer (ATA AUDIÊNCIA PÚBLICA VLT, 2017).

Ainda foi dito que a implantação do VLT iria se realizar na altura do chão e que, no futuro, haveria integração do VLT de São Luís até Mapele, ligando Candeias a Dias D'ávila, passando pela Ceasa, por Simões Filho e por Camaçari, transformando o VLT suburbano em VLT metropolitano. O Governo também ressaltou que o projeto VLT era amigável com a população do entorno, que ele não criaria conflitos, que ao contrário, criaria conforto, modernidade e segurança (ATA AUDIÊNCIA PÚBLICA VLT, 2017).

Aberta para questionamentos da sociedade, as principais dúvidas e propostas dos presentes estavam relacionadas a alguns aspectos técnicos e os possíveis impactos negativos do projeto que não haviam sido citados pelo Governo. Mas, de maneira geral, percebeu-se que não existia por parte dos presentes aversão à proposta apresentada, mas sim preocupação com alguns pontos não tocados pelo na apresentação oficial.

Com relação aos aspectos técnicos, as dúvidas se referiam à utilização ou não da malha ferroviária existente, ao valor da tarifa e à possibilidade de se incluir ciclovias no projeto. Outras inquietações estavam relacionadas aos impactos negativos presentes e futuros que o projeto poderia trazer, como a chegada da especulação imobiliária no subúrbio e a possível expulsão da população suburbana para outros locais. Antônia Garcia, representante do Centro Mulher Baiana e moradora do Subúrbio questionou:

*[...] Sabemos que o VLT vai valorizar muito as terras, Plataforma mesmo sofre com problemas diários gravíssimos e queremos saber o que tem de previsão para proteger a população em relação à especulação imobiliária. Em segundo lugar, quais equipamentos serão realizados para fortalecer a parte da educação, da cultura, da profissionalização no entorno da Baía de Todos-os-Santos e a integração com outros projetos do governo como a Via Náutica, por exemplo, porque reivindicamos um turismo étnico, e queremos discutir a participação efetiva da população em todo processo, não só nas audiências, mas na formação de uma comissão de acompanhamento permanente para*

*sabermos e defendermos toda população do entorno da Baía de Todos os Santos e do VLT e da Baía de Todos-os-Santos para garantir a real democracia [...]* (TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARIPE, 2017, p. 20)

Outras dúvidas também foram apresentadas como, por exemplo, o que estava sendo pensado pelo Governo como solução para o problema dos feirantes que utilizam o trem de carga para transporte de mercadorias; como seriam equacionados eventuais problemas com demissões em massa de rodoviários; se as tarifas cobradas no VLT iriam ser subsidiadas pelo Estado; o que iria acontecer com imóveis construídos na área de domínio da ferrovia e também foram questionadas quais seriam as contrapartidas sociais que a empresa exploradora do serviço público devolveria ao Subúrbio. Também houve pedido por mais participação efetiva da população em todo o processo de contratação, implantação e operação do VLT, surgindo como proposta a formação de uma comissão de acompanhamento permanente para obtenção das informações e defesa da população do entorno da Baía de Todos os Santos (ATA VLT, 2017).

*[...] por que não estende o VLT até Camaçari, Simões Filho, aproveitando a bitola já existente. Não sei do cronograma das obras, mas um ano sem trem é muito tempo para nós do subúrbio. Por que não aproveitamos o trem já existente, adéqua essa obra, e estende essa malha ferroviária.* Carmem Lisboa, moradora do Subúrbio e ferroviária (TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARIPE, 2017, p. 39)

*Eu moro há mais de 15 anos às margens da linha do trem, e eu queria saber o seguinte: os trens já passam perto da minha residência, eu tenho um comércio, já há muitos anos [...]. Eu queria saber se serão removidas as pessoas que já moram na linha do trem [...]. Porque já moro lá há 15 anos, e nunca ninguém mexeu com a gente, sempre tivemos essa preocupação de saber realmente, se vocês irão tirar as pessoas que já estão lá há muitos anos.* Luciana Machado, comerciante do Subúrbio (TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARIPE, 2017, p. 38)

Na ocasião, o Governo afirmou que a malha ferroviária existente seria estendida até Mapele, podendo chegar até Lauro de Freitas e que, no futuro, haveria a possibilidade de implantação de um ramal entre o Porto de Aratu e a zona industrial de Feira de Santana, município já fora da região metropolitana), com uso misto para transporte de carga e passageiros. Quanto ao transporte de carga, foi dito que a empresa vencedora da licitação seria obrigada a reservar um vagão de carga para transportar as mercadorias dos feirantes até São Joaquim (feira tradicional de

Salvador), o que iria acontecer somente em horários específicos, como no início da manhã e no final da tarde. Já em relação tarifa, ficou explícito que o VLT iria começar a operar tendo sua tarifa integrada com a tarifa única do transporte de Salvador. E que as famílias cujos imóveis fossem passíveis de desapropriação/remoção seriam indenizadas pelas benfeitorias realizadas num valor fixado a partir de uma avaliação feita por terceiros que não foi identificado pelo Estado. Seguem, abaixo, alguns trechos da fala do porta voz do Governo na audiência, o Secretário da Casa Civil, Bruno Dauster:

*[...] no momento em que estivermos dando um sistema efetivamente ferroviário, teremos de cobrar a tarifa que é cobrada para qualquer passageiro que usa o sistema urbano de ônibus, de metrô, do que seja. [...] nós não temos condição de ter um sistema como VLT a uma tarifa de R\$ 0,50. Nós vamos cobrar a tarifa hoje que é cobrada em qualquer tarifa única. (TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARIPE, 2017, p.33)*

*Quero deixar claro que o primeiro esforço que vamos fazer é verificar a possibilidade de implantar o VLT utilizando alguma área que permita que não se precise fazer desapropriações, porém, se tivermos de passar pelas áreas que foram construídas, nós vamos, obrigatoriamente, indenizar as benfeitorias que nelas foram implantadas. [...] vamos usar dinheiro do Estado para indenizar essas benfeitorias no valor que for fixado numa avaliação feita por terceiros. (TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARIPE, 2017, p.30)*

Depois desses espaços, numa perspectiva formal, havia se esgotado a fase de participação, e o edital, lançado. No entanto, a fase de escolha da proposta mais vantajosa não foi nada tranquila pois, como visto nos capítulos anteriores, o Governo alterou o objeto da licitação, que antes previa só VLT e, em um momento, passou a admitir outros modais. Essa mudança permitiu que fosse anunciado o resultado da licitação indicando como vencedor o consórcio chinês Skyrail Bahia, único licitante, que havia apresentado o modal monotrilho como a tecnologia a ser utilizada no empreendimento. No entanto, o edital foi alvo de questionamentos e ações na justiça<sup>16</sup> que levaram a três suspensões do processo licitatório. A Corte de Contas suspendeu por entender que a mudança no objeto do edital inviabilizava a licitação uma vez que havia diferença entre VLT, trem urbano, metrô e monotrilho, embora o Governo defendesse que monotrilho fazia parte da “família” VLT. Segundo o doutor em arquitetura e urbanismo, Daniel Caribé, o “Governo da Bahia “vendeu” a proposta para

---

<sup>16</sup> Em junho de 2017 foram concedidas medidas liminares nos autos dos processos nº 0545186-78.17.8.050001, 0537040-48.2017.8.050001 e 0537028-34.2017.8.050001 em trâmite na 6º e 7º vara da Fazenda Pública da comarca de Salvador que determinava a suspensão do processo licitatório.

empreiteiras chinesas, que por sua vez fizeram uma imposição: ou vai ser o monotrilho ou não vai ser nada.” (CARIBÉ, 2020, grifo do autor) O Estado então usou do mesmo edital que previa uma coisa para construir outra, caracterizando uma ilegalidade.

Além das ações populares e das auditorias instauradas pelo Tribunal de Contas<sup>17</sup>, o edital também foi alvo de investigações e ação civil pública instauradas pelo Ministério Público do Estado da Bahia, gerando novas paralisações do procedimento.

Mas entre suspensões e relançamento, em 13 de fevereiro de 2019, foi assinado o contrato com o consorcio chinês e o antigo “Sistema de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)”, que fundamentou a licitação, passou a ser chamado, pelo Governo, de “VLT Monotrilho elevado”.

#### **4.4.2 Da atuação do Ministério Público Estadual e a promoção de espaços participativos**

A presença dos órgãos de controle foi uma constante na tramitação da licitação do VLT, mas o Ministério Público Estadual (MP-BA) teve uma participação efetiva especial.

Em 15 de junho de 2018, a Promotoria de Habitação e Urbanismo, presidida pela Promotora Hortência Gomes Pinho, instaurou o Inquérito Civil nº 003.9.101732/2018 para acompanhar o processo licitatório destinado à contratação da empresa para operar o monotrilho. O Inquérito nasceu a partir das denúncias da sociedade civil<sup>18</sup> e da percepção do órgão ministerial de que a sociedade não havia sido contemplada no procedimento para implantação do monotrilho, havendo também profundos questionamentos quanto à viabilidade sociocultural do modal e outras possíveis irregularidades quanto à inexistência de estudos de impacto de vizinhança,

---

<sup>17</sup> Auditoria da Sétima Coordenadoria de Controle Externo do órgão identificou indícios de irregularidades no planejamento e na licitação para concessão, capazes, segundo o TCE, de causar dano de difícil e incerta reparação ao patrimônio público e à ordem jurídica (BRANDÃO E LUIZ, 2018).

<sup>18</sup> Representação formulada em 14/06/2018, por Raimundo Batista Nascimento, atuante na defesa dos trens de Salvador, registrando a preocupação da sociedade quanto à inadequação da escolha do modal, à impossibilidade de integração com sistema ferroviário, o não atendimento da região metropolitana, o descarte do patrimônio ferroviário, demissão de funcionários que atuam no setor, preocupação com destino do trem regional (IC, 2018, p. 7).

ausência de exigência de licença ambiental e outras preocupações com os prováveis impactos ao patrimônio ferroviário material e imaterial (INQUÉRITO CIVIL Nº 009.910.17322018, 2019 ).

Então, com o objetivo de conhecer, apurar possíveis irregularidades, contribuir e divulgar o projeto, a promotoria instaurou o inquérito administrativo e convocou o Estado e a sociedade para participarem de todas as questões por ele suscitado. Ao longo de todo procedimento inquisitivo, foram realizadas muitas audiências públicas, oficinas, reuniões e inspeções técnicas que contaram com a participação massiva de vários atores sociais como institutos técnicos, universidades, grupos de pesquisas, moradores, associações de moradores, estudantes, comerciantes, lideranças comunitárias e outros demais interessados.<sup>19</sup> O Estado, através da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), foi chamado para apresentar o projeto com aprofundamento e rigor técnico, com a exibição de dados relativos a demanda, alimentação, conexão do modal, bairros beneficiados, entre outros.

Havia uma preocupação por parte da promotoria de que todos esses espaços fossem produtivos e eficientes, não repetindo experiências anteriores, em que as audiências públicas se restringiam a espaço de registros das insurgências da coletividade, sem reverberação concreta, nem mesmo o aprofundamento do conhecimento sobre o problema e sua democratização e parametrização (ATA/RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA, 2019). Por isso, foram realizadas reuniões preparatórias para conhecer o projeto, pensar metodologias para buscar encaminhamentos, soluções sustentáveis e convergentes. Ao todo foram realizadas nove audiências públicas que promoveram o encontro do Estado e da Sociedade intermediado pelo MP, reuniões técnicas com a empresa vencedora da licitação,

---

<sup>19</sup> Estiveram presentes nesses espaços, segundo lista de presença e atas de audiências: Associação de moradores do Bairro Lobato, Praia Grande e Periperi; Instituto dos Arquitetos do Brasil. Dpto da Bahia (IAB-BA); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA); Movimento Verde Trem; Movimento VLT; Movimento Trem de Ferro; Sindicato dos Ferroviários; Acervo da Laje; Associação dos Moradores da Rua Voluntários da Pátria, Santa Luzia Sociedade Nacional; Grupo de Pesquisa Lugar Comum, Grupo de Estudos Urbanidades Liminares; Grupo de Pesquisa EtniCidades, Grupo de Pesquisa Colapso do IGEO/UFBA, Coletivo Trama, entre outros. O Estado veio representado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR); Companhia de Transporte da Bahia (CTB) e Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Esteve presente a empresa que ganhou a licitação, o Consorcio Skyrail Bahia; e também outros órgãos de controle como: Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade; Tribunal de Contas da Bahia (TCE-BA) e Central de Apoio Técnico do Ministério Público.

reuniões com o Governador Rui Costa, inspeções técnicas nos bairros do Subúrbio e oficinas realizadas nas comunidades.

Nesse processo, a sociedade civil, de maneira voluntária, se organizou e promoveu espaços de formação coletiva, buscando conhecer, ampliar e compartilhar informações sobre o projeto, fazendo uma avaliação coletiva dos conteúdos e definições do contrato, do anteprojeto e os seus desdobramentos e impactos nos territórios do Subúrbio Ferroviário. Dentre esses espaços, chama atenção a oficina realizada no bairro de Praia Grande, no dia 17 agosto de 2019, intitulada “Direito ao Transporte e à Cidade: agora é Monotrilho?” promovida pela Associação de Moradores de Praia Grande; Grupo de Pesquisa Lugar Comum (FAU-UFBA); Grupo Colapso; Observatório das Metrôpoles e o Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Municipal da UCSAL, com o apoio do Ministério Público (MP-BA). O outro ambiente de participação foi a “Escola de Verão Monotrilho em Disputa”<sup>20</sup> que aconteceu no mês de fevereiro de 2020 e teve como principal resultado a elaboração coletiva de um dossiê<sup>21</sup> a partir de fontes e colaborações diversas, envolvendo moradora(e)s, trabalhadora(e)s, associações e coletivos do Subúrbio, pesquisadora(e)s, professora(e)s, estudantes, artistas e profissionais de diversas áreas, que discutiu os possíveis impactos e as ameaças que a obra do Monotrilho poderá trazer para a(o)s moradora(e)s do Subúrbio Ferroviário de Salvador.

---

<sup>20</sup> A partir dos conflitos e controvérsias em torno da intervenção do Monotrilho, a Escola de Verão se colocou como um espaço de formação, articulando Comunicação Comunitária & Avaliação de Políticas Urbanas. Foram objetivos da Escola de Verão: ativar um espaço de FORM.AÇÃO coletiva; refletir sobre os regimes e condições de produção social de infraestruturas comuns da Cidade de Salvador; ampliar o debate público sobre as políticas urbanas incidentes no Subúrbio Ferroviário; crítica à intervenção do Monotrilho, pelo modo autoritário como vem sendo conduzida e aos seus impactos e desdobramentos que trazem ameaças e violações aos modos de vida do Subúrbio Ferroviário; elaborar conteúdos que alimentem instrumentos de comunicação comunitária utilizados pela(o)s moradora(e)s; fortalecer redes cidadãs e de práticas coletivas do Direito à Cidade (PROGRAMA DE PÓS -GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2020)

<sup>21</sup> Foi elaborado pelo Acervo da Laje, Associação dos Moradores da Rua Voluntários da Pátria e Santa Luzia, Sociedade Nacional Movimento Trem de Ferro, Grupo de Pesquisa Lugar Comum, Grupo de Estudos Urbanidades Liminares, Grupo de Pesquisa EtniCidades, Grupo de Pesquisa Colapso do IGEO/UFBA, Coletivo Trama (DOSSIÊ, 2020).

**Figura 5- Roda de conversa - Oficina Praia Grande**



Fonte: Grupo de pesquisa Lugar Comum, 2019

**Figura 6 - Cartaz da Escola de Verão**

Escola de Verão

## MONOTRILHO EM DISPUTA

articulando Comunicação Comunitária & Avaliação de Políticas Urbanas

**Programação**

<p><b>SEG.</b> <b>03.02</b></p> <p>[13.30 - 14.00] <b>Abertura + exibição dos curtas "Vapor Suburbano" e "Marrinhos de Plataforma"</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Roda de diálogos I: "Monotrilho: fato consumado ou produção democrática de Infraestruturas Comuns?"</b></p> <p><small>Local: Faculdade de Arquitetura da UFBA, Sala AU+E na Casinha, Rua Castano Moura, 121, Federação.</small></p>	<p><b>TER.</b> <b>04.02</b></p> <p>[08.30 - 12.30] <b>Oficina I: Leitura dos instrumentos de comunicação existentes nos territórios</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Oficina II: Leitura das questões prioritárias trazidas pelos(as) interlocutores(as) dos territórios</b></p> <p><small>Local: Aceiro da Laje (Casa 2), Rua Sa Oliveira, 2, São João do Gabriel.</small></p>	<p><b>QUI.</b> <b>06.02</b></p> <p>[08.30 - 12.30] <b>Mão na massa: Produção para Comunicação.</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Mão na massa: Produção para Comunicação (cont.).</b></p> <p><small>Local: Faculdade de Arquitetura da UFBA, Sala AU+E na Casinha, Rua Castano Moura, 121, Federação.</small></p>	<p><b>SEX.</b> <b>07.02</b></p> <p>[08.30 - 12.30] <b>Mão na massa: Produção para Comunicação.</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Mão na massa: Discussão dos resultados parciais e (re)orientações para ajustes</b></p> <p><small>Local: Faculdade de Arquitetura da UFBA, Sala AU+E na Casinha, Rua Castano Moura, 121, Federação.</small></p>
<p><b>QUA.</b> <b>05.02</b></p> <p>[08.30 - 12.30] <b>Oficina III: Definição de estratégias de comunicação</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Roda de diálogos II: "Abrindo a Caixa tecnocrática do Monotrilho: Comunicação Comunitária para Avaliação cidadã das Políticas Urbanas."</b></p> <p><small>Local: Escola Municipal Geração de Jesus, Rua Mamonara, 31 - a, Lobato.</small></p>	<p><b>SÁB.</b> <b>08.02</b></p> <p>[08.30 - 12.30] <b>Mão na massa: Produção para Comunicação.</b></p> <p>[14.00 - 18.00] <b>Mão na massa: Produção para Comunicação (cont.).</b></p> <p>[18.00 - 22.00] <b>Compartilhamento de Resultados + Contratemperação</b></p> <p><small>Local: Faculdade de Arquitetura da UFBA, Sala AU+E na Casinha, Rua Castano Moura, 121, Federação.</small></p>		

realização: Associação e os Membros do Núcleo de Estudos do Polo, Associação dos Membros do Conselho, Instituto de Planejamento, Gestão e Territórios, Grupo de Pesquisa Urbanísticas Lógicas

COLIF/UFBA, LUGAR COMUM, ESCOLA DE VERÃO, E-NI/UFBA

foto: G. Alves Bogaças

Fonte: Grupo de pesquisa Lugar Comum, 2019

Nesses diversos encontros, as principais questões levantadas estavam atreladas à escolha do próprio modal que, conforme o MP, foi objeto de escolha da própria licitante, sem nenhum tipo de estudo ou consulta social prévia. Também faziam referência à ausência de participação social na decisão de eliminação do sistema ferroviário que poderá impossibilitar o desenvolvimento regional já que o modal monotrilho não permite a integração com os modais da família ferroviária.

Envolviam a ausência de demanda, posto que, no corredor Calçada – Paripe havia apenas 13 mil passageiros por dia útil e o modal monotrilho teria capacidade para 133 mil passageiros/dia. Outro problema levantado foi a desconsideração dos aspectos histórico e cultural, já que o Subúrbio Ferroviário guarda uma relação visceral com o trem e a eliminação do sistema poderá trazer graves danos ao patrimônio histórico e cultural da população suburbana. A desconsideração dos aspectos socioeconômicos também foi realçada, já que a tarifa do trem custava 50 centavos e viabilizava uma microeconomia que morrerá com o modal ao custo de R\$ 4,20. Outra preocupação recaiu sobre as futuras desapropriações e remoções de quase 400 famílias que serão reassentadas e ainda não sabem como, quando, e quanto receberão ou para onde vão, haja vista a inexistência de uma política de reassentamento e de indenizações apresentadas pelo Estado/empresa. Por fim, alertava-se quanto à gravidade da intervenção no meio ambiente e na paisagem, já que os pilares do sustentação do monotrilho serão elevados, com capacidade para alterar completamente a paisagem do subúrbio e demais locais de implantação.

Muito foi feito pelo MP e a sociedade para trazer discussões, elucidar questões pertinentes aos temas tratados (pesquisas, estudos, relatórios técnicos), pensando soluções sólidas para lacunas apresentadas pelo projeto, na expectativa de convencer o governo e a empresa a repensarem pontos importantes da intervenção. O próprio MP - em parceria com a Rede Cidade Popular, A Tec&Mob - Tecnologia e Mobilidade Urbana - e oBÁKÓ - Escritório Público de Engenharia e Arquitetura, com apoio técnico dos grupos de pesquisa Lugar Comum (UFBA) e Centro de Estudos de Transporte e Meio Ambiente (CETRAMA), realizou uma pesquisa de avaliação do impacto socioeconômico da tarifa do monotrilho para a região suburbana, traçando um perfil do usuário do sistema ferroviário da capital. Os resultados demonstram indicadores alarmantes em relação à participação social, valor da tarifa e remoções.<sup>22</sup>

O estudo realizado fundamentou a ação civil pública ajuizada no dia 4 de fevereiro de 2020, em que a Promotoria pedia à Justiça determinação judicial para que o serviço do trem não fosse paralisado até que fossem apresentadas medidas

---

<sup>22</sup> A pesquisa revelou que 95% dos usuários do serviço público não participaram de audiências sobre o VLT e esses usuários sofrerão forte impacto financeiro com a substituição dos trens pelo Monotrilho. Há 15 anos os usuários, de maioria negra e com 40% deles abaixo da linha da pobreza, pagam preços módicos pela passagem que custa, atualmente, apenas R\$ 0,50 centavos para a locomoção na região atendida pelos trens.

compensatórias e mitigadoras do impacto socioeconômico da futura instalação do monotrilho. Segundo a promotora, o contrato firmado entre o Governo e o consórcio não previu medidas de compensação e desconsiderou qualquer impacto da perda de um trem que há 15 anos oferece acessibilidade e mobilidade para milhares de pessoas, através de tarifas acessíveis a estes usuários. Segundo a promotora “no contrato, essas pessoas mais vulneráveis foram esquecidas. Será uma tragédia social”, afirmou. Hortênsia Pinho informou que na ação indicou duas soluções mitigatórias que seriam: o aumento do número de ônibus na linha intermunicipal entre Mapele e o Terminal da França, a uma tarifa diferenciada, enquanto a obra estiver em execução; e o subsídio a esses usuários socialmente vulneráveis depois de implantado o monotrilho.

É claro que, depois de tanta pressão, é possível identificar alguns pequenos avanços, como a realização de novas reuniões pelo Estado para apresentação do projeto às comunidades envolvidas, ou a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança para o monotrilho que acabou sendo realizado, mesmo mostrando-se ainda incompleto. No entanto, nenhum desses ganhos consegue dar respostas satisfatórias aos anseios da sociedade e não logram adentrar os problemas centrais trazidos pelo projeto. Diante da impermeabilidade, consubstanciada nas atitudes e ações do Estado e da empresa fundamentadas nas letras frias do edital e do contrato, com a chancela do poder judiciário baiano, é possível ver uma sociedade insatisfeita e excluída por não ver suas principais demandas serem sequer pautadas pelo Governo, quiçá implementadas. O sentimento era como se o que fora decidido anteriormente pelo Estado estivesse imune às insurgências da população e até mesmo dos órgãos de controle.

Atualmente o contrato está em curso e o trem deixou de operar para dar início às obras que devem ter duração de 24 meses.

#### 4.4.3A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA IMPERMEABILIDADE DOS PROJETOS DE PPP

Diante do exposto neste trabalho, o que pode ser extraído como lição do caso monotrilha e que reverbera na discussão da eficácia da participação social e do caráter democrático desse tipo de parceria entre o poder público estadual e a iniciativa privada?

O caso monotrilha é uma verdadeira amostra de que de fato de como os objetos das PPPs são, costumeiramente, intervenções muito complexas, envolvendo a realização de grandes obras e com potencial elevado de produzir impactos negativos para as populações do seu entorno, sobretudo quando se trata de projetos destinados a equacionar os problemas de mobilidade e densidade populacional e de usos dos grandes centros urbanos. E é essa complexidade que requer que esses projetos sejam bem elaborados e plenamente discutidos com a sociedade, mensurando prévia e devidamente os impactos para evitar que tais intervenções venham a acentuar os problemas já existentes e/ou criar novos.

Por outro lado, a prática demonstra que estamos diante de um cenário jurídico, político de insuficiência para discutir e democratizar as questões trazidas em torno desses megaempreendimentos. O primeiro problema é jurídico, atrelado ao da legalidade e da interpretação das legislações de PPP. Apesar da participação social ser um dos requisitos de validade do procedimento para contratação das parcerias exigida pela Lei 11.079/2004, sem a qual fulmina de nulidade todo o procedimento, ela está prevista apenas para um único momento do certame, submetendo apenas edital e contrato ao controle social, sem exigência de apresentação dos estudos prévios de viabilidade do projeto. Como visto, o espaço está previsto para antes da publicação do edital, através de consulta pública, de caráter consultivo, portanto. A realização de audiências públicas ficou à mercê da oportunidade e conveniência dos poderes públicos.

No caso do modal VLT, todavia, esses espaço formal de participação, que contou com uma audiência pública que durou seis horas e consulta por 30 dias, demonstrou-se limitado para discutir os principais problemas em torno do projeto, uma vez que o Governo fez uma apresentação sucinta do mesmo, sem o acompanhamento dos estudos técnicos necessários que explicitassem os seus reais

impactos, inviabilizando uma intervenção social mais eficiente. Daí surgem alguns questionamentos: como é possível conhecer um projeto na dimensão do que é o VLT do subúrbio em algumas horas de apresentação? Como é possível discutir, opinar e propor de maneira eficiente sobre algo que a população não tenha um conhecimento prévio mais aprofundado? Como é possível promover a discussão de um projeto cujos estudos não foram produzidos e os seus riscos e impactos ainda não estão bem definidos? Esse cenário aponta para a insuficiência dos espaços institucionais participativos previstos pela legislação, em função da forma como estão concebidos, da quantidade desses espaços e da qualidade das discussões possibilitadas, limitando e, no limite, impedindo que a atuação social seja efetiva.

Depois das ações conjuntas entre Ministério Público, agentes da sociedade civil e comunidades suburbanas, o governo baiano realizou, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), a primeira reunião para apresentação do projeto às comunidades envolvidas. Além dessa, outras foram realizadas com representantes de cerca de 20 comunidades das áreas diretamente afetadas (ADA). Somente depois de fortes pressões, esses moradores tiveram algum conhecimento sobre traçados, detalhes técnicos, questões referentes a desapropriações.

Pela empresa, foi criada a equipe social do projeto para estar em contato com as famílias da Área Diretamente Afetada (ADA) e uma ouvidoria social para as demais comunidades que buscam informações sobre o projeto. Além disso, instaurou o Projeto Técnico Social (PTS) que será executado ao longo da obra e que conta com ações dentro das comunidades. Segundo a empresa, todas as informações coletadas nos cadastros serão utilizadas para a elaboração de um diagnóstico com projeções de soluções para os impactos que a obra venha a causar (SKYRAIL BAHIA – SITE OFICIAL).

No entanto, conforme o posicionamento de representantes da sociedade civil (DOSSIÉ, 2020, p. 39), a problemática da participação aponta para a ineficácia dos estudos apresentados e do Projeto Técnico Social da empresa, a insuficiência do diálogo com o Governo do Estado e a falta de instâncias democráticas efetivas, nas quais a população afetada pudesse obter informações e esclarecimentos sobre o processo em curso, de modo a dirimir dúvidas e incertezas ou, de forma mais efetiva,

ter canais de diálogo para apresentar suas demandas e incidir sobre uma intervenção que trará tantos impactos para seus espaços e suas vidas.

A raiz desse problema pode ser várias, mas é possível indicar algumas como o problema da literalidade da legislação federal e estadual que é sucinta e, muitas vezes, omissa com relação aos processos de participação, abrindo exacerbado espaço para conveniência e oportunidade de gestores, ficando ao seu critério o como, onde, quando e quantas audiências públicas serão ou não executadas. A lei também não exige que os estudos técnicos sejam submetidos à consulta, ao mesmo tempo que permite serem eles apresentados após assinatura do contrato, sem qualquer interferência social. Vale lembrar que, conforme salienta Shiefler (2013) e Perez (2004), quando a intervenção social se dá em momento posterior à consolidação das modelagens ou em momento posterior à tomada de decisões definitivas sobre a modelagem final do projeto, a possibilidade de influenciá-las com seus interesses sociais é substancialmente reduzida. Além disso, o prazo mínimo fixado na lei não confere grande margem aos particulares – sejam usuários interessados, sejam entidades do terceiro setor, sejam pretensiosos licitantes.” (SHIEFLER, 2013, p. 161)

Nesse seguimento ainda há o problema da interpretação e aplicação dessas leis que estão em total dissonância com os princípios e diretrizes previstos pela Política Urbana na Constituição de 1988, mesmo sendo as PPPs um instrumento de intervenção nas cidades. Essa aplicação segregada da legislação não inclui a PPP no escopo jurídico da Política Urbana, que obriga os Governos a terem comprometimento com as funções sociais da cidade e com a sua gestão democrática, mas a isola no regime jurídico das concessões que opera através de outra lógica (agilidade, flexibilidade, atratividade para iniciativa privada), pela qual os mecanismos de controle social são vistos como barreiras a serem superadas para se alcançar o bom desenvolvimentos desses projetos (SEMINÁRIO DESENBAHIA, 2019).

Conforme Franco (2020), o tempo e a linguagem das PPPs parecem não se coadunar com o tempo e a linguagem da participação social – necessariamente multidimensionais, complexos, conflitados e lentos -, fazendo com que os espaços de participação previstos ou conquistados pela população sejam atropelados pela urgência e velocidade dos encaminhamentos requeridos por essa forma de intervenção pública, ou pela lógica política do mandato da gestão governamental.

Esses são fatores que podem, talvez, explicar a impermeabilidade dos processos de implementação das PPPs a questionamentos, conflitos e proposições expressos por múltiplos espaços e agentes da sociedade civil, ainda que não sejam exclusivos destes procedimentos (FRANCO, 2020)

O problema político pode ainda ser discutido através da maneira autoritária com a qual o mandatário da Bahia, o Governador Rui Costa, vem conduzindo o procedimento, com ausência de diálogo, de transparência nas informações e de participação popular no processo, bem como com o escamoteamento e a minimização dos impactos significativos (em grande parte negativos) que o monotrilha irá gerar não apenas no Subúrbio, mas na cidade e em algumas dinâmicas metropolitanas (DOSSIÊ COLETIVO, 2020, p 55).

Apesar das limitações, o caso Monotrilha também demonstrou que, do outro lado dessa relação jurídica, estava uma sociedade civil poderosa, organizada e disposta a travar a disputa para fazer valer seus direitos. Com apoio primordial do Ministério Público, a sociedade exercitou um ideal de participação a ser implementado pelos governos quando do planejamento e operação desses projetos. Mesmo carecendo de efetividade prática no sentido de ver seus anseios incorporados pelo Estado nos processos decisórios da intervenção, a sociedade mostrou como fazer participação de maneira comprometida com o elemento humano do projeto, elaborando uma discussão séria – e proposições - em torno dos questionamentos, problemas e ameaças trazidos pela intervenção.

Como lição, vimos que a participação é um processo lento, complexo, que não se encerra em uma audiência ou uma consulta pública com apresentações rasas dos projetos por parte do Governo. Exige reuniões e metodologia próprias, com realizações previstas em várias localidades e regiões afetadas, com articulação de diversos atores sociais (moradores, estudantes, comerciantes, trabalhadores, lideranças comunitárias, associações, universidades, grupos de pesquisa, institutos técnicos, coletivos e etc), e apoio institucional do órgão ministerial viabilizando espaços de construção coletiva, ações judiciais para conhecer e pressionar os governos e agentes privados no processo de decisão e implantação das políticas urbanas.

Portanto, diante do exposto, é possível constatar que houve, sim, uma participação eficiente da população no caso Monotrilho, mas que carece de efetividade prática porque esbarra no autoritarismo e no tempo político do Governo Estadual, cujas decisões acabaram sendo sempre chanceladas pelo Tribunal de Justiça da Bahia, evitando que os anseios sociais pudessem compor a decisão política final. E sim, está em curso na Bahia uma associação cada vez maior entre Estado e setor privado interferindo no planejamento e desenvolvimento das políticas urbanas, provocando transformações no espaço urbano, sobretudo no territórios populares, e nas formas de governança calcadas na agilidade e flexibilidade dos procedimentos para atendimento de fins econômicos e mandatais, com flagrante enfraquecimento dos espaços democráticos de decisão.

#### 4.4.4 CAMINHOS VISLUMBRADOS PARA SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS ENCONTRADOS, NO ÂMBITO LEGISLATIVO

Diante das colocações anteriores que demonstram que a participação social em PPP na Bahia possui desafios, quais alternativas poderiam ser pensadas para tentar superá-los?

Mudanças na legislação de PPP se tornam emergentes para definir que não somente editais, contratos e projetos sejam submetidos à consulta, mas também todos os estudos prévios de viabilidade como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), Estudo de Demanda (ED), entre outros. Também seria necessário tornar obrigatória a participação social quando governos optarem que concessionários apresentem estudo e projetos após a contratação. Seria preciso exigir a realização de mais de uma audiência pública para projetos de grande porte e em diferentes espaços, de forma a contemplar diversas localidades destinatárias dos empreendimentos. Além disso, seria necessário que audiências e consultas públicas em torno do procedimento possuíssem algum caráter deliberativo, como forma de assegurar que a sociedade verá suas proposições e demandas sendo observadas pelo Estado e pela empresa nos processos decisórios, exigindo fundamentação adequada e técnica quando descartarem sua aplicação.

Mudanças no decreto de PMI e MIP também seriam necessárias, no sentido de resgatarem novamente a participação para subsidiar a fase de elaboração dos estudos. E, por fim, seria recomendável que haja, por parte dos aplicadores da lei (executivo e judiciário), uma interpretação sistêmica da lei 11.079/2004 à luz dos princípios e diretrizes do Estatuto das Cidades, obrigando a total observância dessa lei aos ditames da política urbana em comprometimento com as funções sociais das cidades, sobretudo com a gestão democrática delas. Essas mudanças poderão trazer mais efetividade prática à participação social, evitando o esvaziamento, escamoteamento da população e a banalização desses espaços de construção da cidadania.

## 5 CONCLUSÃO

As lições que podem ser extraídas desse trabalho são inúmeras e a primeira delas está ligada à própria idéia da participação. Como visto no referencial teórico adotado, a participação social é, a um só tempo, princípio régio dos Estados Democráticos e direito de todo cidadão de participar da vida pública do país, dos estados e dos municípios, se fazendo presente não somente nos momentos eleitorais, mas em todo o processo de discussão, elaboração e controle das políticas e da prestação de serviços públicos no país. É um importante instrumento de defesa de direitos a serviço da sociedade e permite a inclusão, autodeterminação dos atores sociais envolvidos, bem como aprofunda a democracia gerando o compartilhamento do poder político, fazendo com que a sociedade seja também condutora dos destinos da nação (SANTOS E AVRITZER, 2000; GONH, 2000; LAVALLE, 2011; STOTZ, 1989; ROLNIK, 2013; TATAGIBA, 2010...).

No Brasil, a participação ganha evidente valor com a Constituição Cidadã de 88, que fez dela um princípio sobre o qual se fundamenta o Estado Democrático Brasileiro. No contexto urbano, a Constituição confirmou o estabelecimento da autonomia municipal e ampliou a participação da população na gestão das cidades. A gestão democrática - entendida como planejar, produzir, operar e governar os centros urbanos, submetida ao controle social- tornou-se um dos pilares da Política Urbana e importante função social da cidade que deve ser assegurada pelos governantes como forma de garantir o exercício da cidadania, uma das dimensões que conforma a integralidade do direito à cidade (ROLNIK, 2013, p.4).

A segunda lição está ligada à participação nos procedimentos legais das PPPs e, como visto, ela está prevista para um único momento do procedimento, que é o de consulta pública antes da publicação do edital de licitação, já que para os atos normativos (Decreto nº 16.522/2015, alterado pelo Decreto 16.760/2016) que podem subsidiar a fase elaboração de estudos de uma PPP, a participação social não está prevista para a MIP, e sua aplicação é facultada no PMI. Legalmente, este será o primeiro e único contato da sociedade com o projeto a ser executado pela parceria.

A terceira lição está ligada ao estudo de caso da PPP Monotrilho e nele ficaram evidenciadas a insuficiência e a limitação desse espaço institucional para o

desenvolvimento de um diálogo sério e profícuo entre os diversos interesses que envolvem uma Parceria Público-Privada no porte do VLT. Além disso, a insegurança gerada pelas mudanças que ocorreram em torno do projeto a partir do anúncio do modal monotrilho como tecnologia a substituir o Sistema Ferroviário do Subúrbio. Essa mudança provocou profundas transformações no projeto inicial e acabou gerando inquietações na sociedade em geral e nos órgãos de controle.

A insuficiência desse espaço foi percebida pelo Ministério Público do Estado (MP-BA) que instaurou um Inquérito Civil, no qual um dos objetivos era promover essa participação. A própria comunidade também se mobilizou através de movimentos sociais, associações, moradores e usuários do serviço e criou vários espaços participativos no próprio Subúrbio para discutir a proposta do Governo. Esse movimento demonstrou que, quando os espaços participativos abertos pelo Estado não garantem respostas satisfatórias para os anseios sociais, o movimento das ruas surge criando espaços para intercambiar saberes e garantir a defesa e satisfação dos interesses coletivos.

A atuação articulada do MP junto a sociedade civil organizada mostrou como é possível construir um modelo participativo comprometido com o exercício da cidadania e capaz de impulsionar mudanças em processos autoritários e impermeáveis aos interesses sociais. Esse modelo exigiu novas técnicas e estratégias, passando por uma metodologia que trouxesse eficiência aos debates, com inclusão de vários atores sociais, especialmente das comunidades impactadas. Foram reuniões laborativas para conhecimento do projeto, oficinas informativas e formativas dentro das comunidades, levantamentos de quesitos e propostas fundamentadas, pareceres técnicos na tentativa de pressionar Estado e empresa a assimilarem as propostas da sociedade.

Os debates mostraram que o pleito social está pautado na reabertura das alternativas em torno das possibilidades de modernização do Sistema Ferroviário, considerando que a decisão deva se dar por um modal, ou arranjo de modais, que traga menos impactos negativos que o monotrilho, sendo mais vantajoso e eficiente, sobretudo socialmente, e ancorado em política de financiamento capaz de subsidiar a tarifa pública da população vulnerável ampliando a acessibilidade ao Sistema de Transporte Público (DOSSIÊ “AÍ TREM COISA”, 2020, p. 55).

Do outro lado está a figura de um Estado apático e apequenado após a assinatura de um contrato que transfere a responsabilidade do interesse público a um grupo estrangeiro que, extremamente defensor do modal no qual tem expertise, não reabre a discussão em torno do projeto, tornando incerto o futuro de centenas de famílias suburbanas impactadas por ele. Este problema atrelado ao da linguagem ou tempo das PPPs, marcados pela agilidade, flexibilidade, atratividade para iniciativa privada (FRANCO, 2020) e somado à chancela estatal pelo Tribunal de Justiça da Bahia, nos leva à idéia de impermeabilidade, como característica dos processos de implementação desses empreendimentos aos questionamentos, conflitos e proposições da sociedade civil.

Esses fatores demonstram que a participação social em PPPs enfrenta desafios e eles precisam ser superados sob pena de ilegalidade e violações de direitos sociais que podem comprometer o desenvolvimento sustentável das cidades e o bem-estar de centenas de famílias baianas.

## RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERVO DA LAJE; ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA; MOVIMENTO TREM DE FERRO; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; GRUPO DE ESTUDOS URBANIDADES LIMINARES; GRUPO DE PESQUISA ETNICIDADES; GRUPO DE PESQUISA DO IGEO; COLETIVO TRAMA. Dossiê Coletivo “Aí trem coisa”. Salvador, 2020.

AVRITZER. Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas. v.14, nº 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em. 15 de agos.2020.

A TARDE. Passageiros protestam em última viagem dos trens do Subúrbio Ferroviário. Matéria publicada no site do Jornal A Tarde em 13 de fevereiro de 2021. <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2157841-passageiros-protestam-em-ultima-viagem-dos-trens-do-suburbio-ferroviario>. Acesso em mar, 2021.

BAHIA. Ata de Audiência Pública. 2017. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/TranscricaoAudienciaPublicaParipe20012017NOVO.pdf>. Acesso em 10 jul. 2021.

BAHIA. Contrato No 01/2019. Contrato de Concessão Patrocinada para implementação e operação do VLT do Subúrbio. Tomo 1/3. Anexo 2 - Atos Constitutivos da Concessionária. Salvador, 2019.

BAHIA. Contrato No 01/2019. Contrato de Concessão Patrocinada para implementação e operação do VLT do Subúrbio. Tomo 2/3. Anexo 4 - Projeto de Referência VLT do Subúrbio. Salvador, 2019.

BAHIA. SECRETARIA DA SAÚDE. Parcerias Público-Privadas (PPPs). Salvador, 2020. Disponível: <http://www.saude.ba.gov.br/atencao-a-saude/comofuncionaosus/ppp/>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. Edital No 01/2017. Concorrência. Parceria público-privada na modalidade de concessão patrocinada para implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação e manutenção do Veículo Leve sobre Trilhos do Subúrbio. Salvador, 2017. Disponível em <<http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/EditalVLTSuburbioRepublicacao080517.pdf>>. Acesso em mar, 2020.

BRANDÃO, Junior; LUIZ, Bruno. TCE suspende PPP para concessão do VLT do Subúrbio por indícios de 'irregularidades'. Matéria Publicada no site Bahia Noticia. Salvador, 2018. Disponível em:

<https://www.bahianoticias.com.br/noticia/226590-tce-suspende-ppp-para-concessao-do-vlt-do-suburbio-por-indicios-de-irregularidades.html>. Acesso em: 27 mai. 2021.

BAHIA. LEI ESTADUAL Nº 9.290, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2004. Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Salvador, BA, dezembro 2004. Disponível em: < [http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei\\_9290.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei_9290.htm)> Acesso em: 2 jan. 2018.

BAHIA. DECRETO 16.760, DE 07 DE JUNHO DE 2016. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16760-de-07-de-junho-de-2016>. > Acesso em: 18 set. 2019.

BAHIA. DECRETO Nº 16.848, DE 12 DE JULHO DE 2016. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16848-de-12-de-julho-de-2016> .> Acesso em: 8 set de 2019,

BAHIA. DECRETO Nº 8.428, DE 2 DE ABRIL DE 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm) >. Acesso em. 10 dez de 2019.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, Brasília, DF, dezembro 2004. Disponível em: Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 10. 257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).> Acesso em: 4 nov. 2019

BRASIL. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 3 dez 2019.

BUENOS AIRES, F.K.M.V. GUIMARÃES, S.J. A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil: avanços e retrocessos. **SER Social**. Brasília. V.17, n. 37, p.390-410, 2015. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14255](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14255). Acesso em: 25 nov.2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018. planejamento, desenvolvimento e gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 20 de outubro de 2018)

CALDAS, Roberto Correia; SOUZA, Guilherme. A participação popular na licitação pública como instrumento de controle social: a licitação pública como meio de concretização de políticas Públicas. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0d924f0e6b3fd0d9> . Acesso em: 21 de abril de 2020

CAMARÃO, Tatiana; DANIEL; Felipe Alexandre. A fase interna da licitação – Distinções entre Projeto Básico e Termo de Referência. Disponível em: <https://professoratatianacamara.jusbrasil.com.br/artigos/417314156/a-fase-interna-da-licitacao-distincoes-entre-projeto-basico-e-termo-de-referencia>. Acesso em: 03 mar. 2020.

COMPANHIA DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA (CTB). SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA (SEDUR). Anteprojeto do VLT. VLT do Subúrbio. Tomo I. Programas e Ações de Transporte e Mobilidade Urbana. Salvador, 2018. Disponível em <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/Anexo4ApendiceAVLTTomoIEstudoSocioeconomico.pdf>>. Acesso em Jan, 2021.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DA BAHIA (CREA-BA). Política urbana - Impacto de Vizinhança. Artigo publicado no site do CREA-BA. Disponível em <http://www.creaba.org.br/Artigo/107/Politica-urbana--Impacto-de-Vizinhanca.aspx>>. Acesso em mar, 2020.

CORREIO DA BAHIA. Governo desiste de demolir Terreiro no Lobato para obras do VLT. Matéria publicada no site do Correio da Bahia em 11 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governo-desiste-de-demolir-terreiro-no-lobato-para-obras-do-vlt/>>. Acesso em mar, 2021.

CARIBÉ, Daniel. Um monotrilha sobre as nossas cabeças. Matéria Pública no Site Passa Palavra em 05 de março de 2020. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/03/130122/>. Acesso em: 04 jan. 2021.

DESENBAHIA. Seminário Projetos Estruturados E PPPS. Salvador, 2019.

FRANCO, Angela. Projeto de Pesquisa: Ação corporativa, planejamento urbano e direito à cidade: novos instrumentos, tendências e contradições. Salvador, 2018.

FRANCO, Angela. SOUZA, Ana Cláudia. Ação Corporativa, Planejamento Urbano e Direito à Cidade: novos instrumentos, tendências e contradição. Salvador, 2018. Disponível em: <https://sisbic.ufba.br/sisbic/ProjetoVisualizarCompleto.do?codigoPRJ=12276>. Acesso em: mar 2021.

FRANCO, Angela. SOUZA, Ana Cláudia. Ação Corporativa, Planejamento Urbano e Direito à Cidade: novos instrumentos, tendências e contradição. Salvador, 2019. Disponível em: <https://sisbic.ufba.br/sisbic/Welcome.do>. Acesso em: 25 out 2020.

FRANCO, Angela. PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS EM SALVADOR: problematizando a participação social. *In*. RODA DE DIÁLOGOS II. Abrindo a caixa tecnocrática do monotrilha: comunicação comunitária para avaliação cidadã das políticas urbanas, Salvador, 2020.

GARBELINE, Camila B. Reflexão sobre participação social: barreiras e estratégias. **Geosul**. Florianópolis, v. 32, n. 64, p. 165-178, mai./ago. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users-Texto%20do%20Artigo-176380-1-10-20170913%20\(1\).pdf](file:///C:/Users-Texto%20do%20Artigo-176380-1-10-20170913%20(1).pdf). Acesso em: 23 set. 2020.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jGVkdSF8SjLPjQkxCckWTQG/?lang=pt>. Acesso em. 07 mar de 2021.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n 85 32, p. 63-81, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v32n85/0103-4979-ccrh-32-85-0063.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GOVERNO DA BAHIA, 2020. VLT / MONOTRILHO DE SALVADOR. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=44>. Acesso em: 04 de fev. de 2021.

GOVERNO DA BAHIA, 2020. VLT / MONOTRILHO DE SALVADOR. Trem do Subúrbio deixa de operar para o início das obras do VLT. Disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br/2021/02/2167/Trem-do-Suburbio-deixa-de-operar-para-o-inicio-das-obras-do-VLT.html>. Acesso em: 10 de fev. de 2021.

MENDES, Henrique. Com 15 bairros e 10% da população, subúrbio une beleza e estrutura falha. Matéria publicada no Site G1 Bahia 21 setembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/09/com-15-bairros-e-10-da-populacao-suburbio-une-beleza-e-estrutura-falha.html>. Acesso em 15 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. PROMOTORIA DE JUSTIÇA E HABITAÇÃO. Processo - Inquérito Civil No 003.9.101732/2018. Salvador, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (MP-BA) - PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO, CIDADE POPULAR, BAKÓ, TEC & MOB. Pesquisa de Opinião com o Usuário do Sistema Ferroviário de Salvador. Salvador, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Participação social na administração pública federal: desafios e perspectiva para criação de uma política nacional de participação. **Ipea** Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf> . Acesso em: 24 fev. 2021.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **e-metrópoles**, v 39, p. 13 25, 2019. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39\\_art1.pdf?1580756166](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39_art1.pdf?1580756166). Acesso em: 23 set. 2020.

JUNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. [200-]. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=A+trajet%C3%B3ria+da+reforma+urbana+no+Brasil+&sxsrf=ALeKk031nsJuol4y> . Acesso em: 17 nov.2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.) – (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em: 15 de set. 2020.

MEDEIROS, Alexandre M. Movimentos Sociais. 2014. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/movimentos-sociais/>. Acesso em: out. 2020

MIRANDA, Maria Clara. **Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso Referência da Cidade de Rio das Ostras**. 2006. Tese (Mestrado em Direito). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. *In*: CHALITA, G. (Org.) Vida para sempre jovem. São Paulo: Siciliano, 1992

MOTTA, Adelaide. Garantias Públicas. *In*: SEMINÁRIO PROJETOS ESTRUTURADOS E PPPS . DESENBAHIA, Salvador, 2019.

OLIVEIRA, Rafael C. R. Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática. **Ed. Método**. 4ª.ed.rev., atual. E ampl. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://solicitacao.com.br/files/conteudo/29/>-

licitacoes-e-contratos-administrativos---teoria-e-pratica---rafael-carvalho---2015-1.pdf. Acesso em: set de 2020

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **e-metrópoles**, v 39, p. 13 25, 2019. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39\\_art1.pdf?1580756166](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39_art1.pdf?1580756166). Acesso em: 23 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DE BAIROS SALVADOR. Intervenção no Subúrbio Ferroviário: algumas questões. Notícia pública no site ObservaSSA no dia 10 março de 2021. Disponível: <https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/intervencao-no-suburbio-ferroviario-algumas-questoes>. Acesso em: 25 mar de 2021.

PACHECO, José Marcelo Gonsalves. Por que uma PPP e não uma concessão comum?. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI9717,61044-Por+que+uma+PPP+e+nao+uma+concessao+comum>. Acesso em: 19 de dezembro de 2018.

PARTICIPAÇÃO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/risco/>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PECI, A; SOBRAL, F. A. (2007). Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. Cadernos EBAPE.BR, 5(2), 1 a 14. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>. Acesso em: nov. de 2020.

PEREZ, Marcos A. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. 2004. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2004;000701863>. Jan. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. **rev. atual e ampl.** – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://aprenderdireitodotblog.files.wordpress.com/2018/09/direito-administrativo-maria-sylvia-zanella-di-pietro-2018.pdf>. Acesso em: 15 nov. de 2020.

PRINCHAK, 2020. Bahia apresenta experiências em PPPs à comitiva do Governo Federal. Notícia publicado no site Governo Estadual – Secretária de Saúde em 20 outubro de 2020. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/2020/10/20/bahia-apresenta-experiencias-em-ppps-a-comitiva-do-governo-federal/>. Acesso em ago. 2021

PRINCHAK, 2013. Estruturação de PPP e experiências das manifestações de interesse privado. São Paulo, 2013. Disponível em : <https://pt.slideshare.net/conseplansp/estruturao-de-ppp-e-experincia-das-manifestaes-de-interesse-privado-mip-rogrio-de-faria-princhak>. Acesso em: set. 2020.

Projetos de PPPs mantém patamar histórico em 2018 e evento destacará os melhores do País. **PPP Awards & Conference Brazil 2018**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://pppawards.com.br/2018/11/29/projetos-de-ppps-mantem-patamar-historico-em-2018-e-evento-destacara-os-melhores-do-pais/>. Acesso em: 15 nov.2020.

RADAR PPP, 2019. Valores contratualizados em PPPs assinadas em 2019. <https://radarppp.com/blog/valores-contratualizados-em-ppps-assinadas-em-2019/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ROLNIK. Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: Blog da Raquel Rolnik. <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> . Acesso em: 18 de out. 2020.

ROLNIK. Raquel. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. (org) Raquel Rolnik et al São Paulo: FAUUSP, 2018. Disponível em: [https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital\\_virt\\_low.pdf](https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf). Acesso em: out. 2020.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo; Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: [https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/1%20Estado%20e%20Politic%C3%A1s%20P%C3%BAblicas/EPP%2010\\_Santos\\_Introducao%20-%20para%20ampliar%20o%20canone%20democratico%20digit%20.pdf](https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/1%20Estado%20e%20Politic%C3%A1s%20P%C3%BAblicas/EPP%2010_Santos_Introducao%20-%20para%20ampliar%20o%20canone%20democratico%20digit%20.pdf). Acesso em: 10 de abril de 2021.

SKYRAILBAHIA. O projeto. Informações no site do Skayrail. Disponível em: <https://www.skyrailbahia.com.br/#>. Acesso em mar, 2021.

SORAES, Antonio M.C. “TERRITORIALIZAÇÃO” E POBREZA EM SALVADOR – BA. Disponível em: [http://www.contatosociologico.crh.ufba.br/site\\_artigos\\_pdf/Territorializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pobreza%20em%20Salvador-BA.pdf](http://www.contatosociologico.crh.ufba.br/site_artigos_pdf/Territorializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pobreza%20em%20Salvador-BA.pdf)Acesso em mar, 2021.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para estruturação de concessões comuns e parcerias

público-privadas. 2013. 500f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2013.

SCHVARSBURG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2021

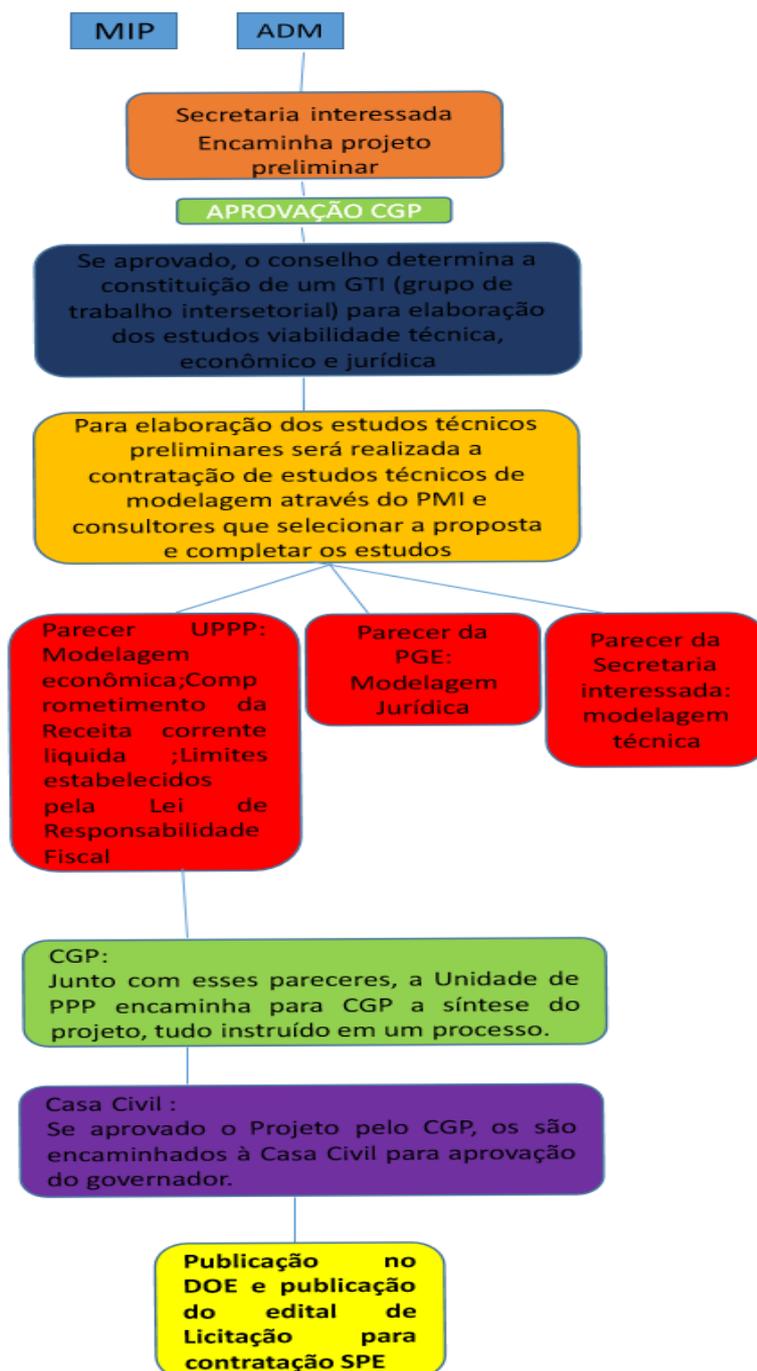
SUBÚRBIO ON.LINE.COM. História dos trens do Subúrbio Ferroviário. Matéria publicada no dia 22 de fevereiro de 2021. Salvador, 2021.

STOTZ, E. N. Participação popular e saúde. Série Saúde e Educação. Petrópolis: **Centro de Defesa de Direitos Humanos; Rio de Janeiro: Centro de Estudos e Pesquisas da Leopoldina**. 1989.

STRUECKER, Denise Regina. HOFFMANN, Micheline Gaia. Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **REGE – Revista de Gestão**. v 24, Issue 4, P. 371-380, 2017. DOI <https://doi.org/10.1016/j.rege.2017.03.008>. Acesso em: 24 ago. 2020.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. **Colômbia Internacional**, Bogotá, n. 71, p. 63-83, enero-jun 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n71/n71a04.pdf>. Acesso em: 13 out.2020.

## APÊNDICE A – Atos do procedimento da fase interna de projetos de PPP



Fonte: Elaborado pela autora a partir de PRINCHAK (2013)<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Disponível em : <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/apresenta.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

## APÊNDICE B – Atos do procedimento da fase externa de projetos de PPP



Fonte: Elaborado pela autora a partir de PRINCHAK (2013)<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Disponível em: : <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/apresenta.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2019.